

O INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



**O SETOR EMPRESARIAL LOCAL
E AS IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO DO
SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA
NO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO
MUNICIPAL**

VERA LÚCIA FERREIRA FIGUEIREDO

Lisboa, julho de 2012

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

O SETOR EMPRESARIAL LOCAL
E AS IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO
DO SISTEMA DE NORMALIZAÇÃO
CONTABILÍSTICA
NO APURAMENTO
DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

Vera Lúcia Ferreira Figueiredo

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria, realizada sob a orientação científica do Professor Mestre Gabriel Correia Alves.

Constituição do Júri:

Presidente - Doutor Orlando da Costa Gomes

Arguente - Doutora Paula Gomes dos Santos

Vogal - Mestre Gabriel Correia Alves

Lisboa, julho de 2012

AGRADECIMENTOS

Ao orientador da presente dissertação, Professor Mestre Gabriel Correia Alves, pela sua competência, disponibilidade e orientação, que permitiu o desenvolvimento e conclusão da mesma.

Ao Tribunal de Contas pela disponibilização da informação e incentivo à elaboração da mesma.

Ao Ricardo e à minha família que sempre me deram apoio.

A todos colegas e amigos do Tribunal de Contas, em especial, Lídia, Madalena, Lurdes, Marina e Hélder pela disponibilidade demonstrada.

A todos, o meu muito obrigado.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar o efeito da transição do Plano Oficial de Contabilidade (POC) para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), centrando-se a análise nos efeitos da sua aplicação na posição financeira e no desempenho económico do setor empresarial local e das subseqüentes implicações na problemática que envolve o apuramento do endividamento municipal.

Propõe-se, assim, numa primeira parte, apresentar o enquadramento teórico do setor empresarial local, em particular do seu regime jurídico e contabilístico aplicável, e posteriormente, no estudo empírico, identificar os impactos da adoção do SNC nas demonstrações financeiras das entidades do SEL e conseqüentes implicações no apuramento do endividamento municipal.

Para tal, efetuou-se a recolha, tratamento e comparação da informação económico-financeira do exercício de 2009, do universo das empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, elaborada e apresentada segundo os dois referenciais contabilísticos, o POC e o SNC.

Da análise verificou-se que os efeitos da adoção do SNC nas demonstrações financeiras das empresas em estudo e no endividamento municipal estão relacionados, fundamentalmente, com as diferenças entre os dois normativos relativamente ao reconhecimento dos subsídios ao investimento, que apresentam um peso muito significativo nestas entidades.

Esta investigação permite, assim, concluir que adoção do SNC provocou alterações materialmente relevantes nas demonstrações financeiras das entidades do SEL e no endividamento dos municípios que participam nestas entidades.

Palavras-chave: setor empresarial local, endividamento municipal, regras de equilíbrio de contas, Sistema de Normalização Contabilística, transição, ajustamentos

ABSTRACT

This study aims to analyze the effect of the transition from Portuguese local GAAP (POC) to the Accounting Standardization System (SNC), focusing the analysis on the effects on the financial position and financial performance and subsequent implications on issues involving the discharge of municipal debt.

It is proposed in this study a theoretical approach on the sector of the local public enterprises, particularly its legal and accounting framework, and to analyze the impacts of the adoption of the SNC on the financial statements of the companies surveyed and the level of municipal debt.

To accomplish that objective, we gathered, treated and compared financial and economical data referred to 2009, and related to the universe of municipal companies, inter-municipal and metropolitan, prepared and submitted according to the two accounting frameworks, the Portuguese local GAAP (POC) and the Accounting Standardization System (SNC).

The analysis revealed that the effects of the adoption of the SNC on the financial statements of the companies surveyed and the municipal debt are primarily related to the differences between the two standards for the recognition that subsidies have a very significant weight in these entities.

We conclude that the adoption of SNC cause material changes in financial statements of the SEL and debt of the participating municipalities.

Keywords: local public enterprises, municipal debt, rules of balance, Accounting Standards System, transitional adjustments

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	1
2.ENQUADRAMENTO DO SETOR EMPRESARIAL LOCAL (SEL)	5
2.1 Setor Empresarial do Estado e Setor Empresarial Local: Conceitos e breve análise evolutiva	5
2.1.1 Setor Empresarial do Estado	5
2.1.2 Setor Empresarial Local	9
2.2 Regime jurídico	13
2.2.1 Âmbito	13
2.2.2 Criação de empresas	15
2.2.3 Objeto social das empresas	19
2.2.4 Relações societárias, contratuais e financeiras com os detentores do capital	21
2.2.5 Acompanhamento e fiscalização das empresas	23
2.2.6 Alienação, reestruturação, fusão, extinção e transformação das empresas	27
2.2.7..Reforma do regime jurídico	29
2.3 Regime contabilístico	31
2.3.1 Normativos contabilísticos	31
2.3.2 Prestação de contas	33
2.3.3 Transição para o SNC	35
2.3.3.1 Notas prévias	35
2.3.3.2 Regras e procedimentos subjacentes ao processo de transição	36
2.4 Caracterização económica do setor empresarial local	40
2.4.1 Universo	40
2.4.2 Atividades económicas	42
2.4.3 Recursos humanos	43
2.4.4 Síntese da situação económico-financeira	44
3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	46
3.1 Enquadramento ao endividamento municipal	46
3.2 Aspetos gerais do regime de endividamento municipal	47
3.3 Limites legais de endividamento municipal	48
3.4 Apuramento do endividamento municipal	50
3.4.1 Definição do perímetro do endividamento municipal	50
3.4.2 Apuramento do montante de empréstimos de curto prazo	51
3.4.3 Apuramento do montante de empréstimos de médio e longo prazo	52
3.4.4 Apuramento do endividamento líquido	53

3.5 Contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal	54
4. ESTUDO EMPÍRICO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO DO SNC NO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL	56
4.1 Considerações Gerais	56
4.2 Metodologia	57
4.2.1 Estratégia de investigação	57
4.2.2 Recolha dos dados	58
4.2.3 Desenvolvimento da investigação	59
4.3 Apresentação e análise dos resultados	60
4.3.1 Efeitos na posição financeira e no desempenho económico das entidades do SEL	60
4.3.1.1 Elementos do balanço [capital próprio, ativo e passivo]	60
4.3.1.2 Desempenho económico [resultado líquido e operacional]	66
4.3.1.3 Solvabilidade e Autonomia Financeira	70
4.3.1.4 Observância do n.º 2 do artigo 3.º do CIRE	74
4.3.1.5 Observância do artigo 35.º do CSC	76
4.3.1.6 Certificação legal de contas	78
4.3.1.7 Síntese sobre os impactos na posição financeira e no desempenho económico	79
4.3.2 Implicações na problemática do endividamento municipal	80
4.3.2.1 Limites legais do endividamento municipal [POC vs SNC]	81
4.3.2.2 Perímetro do endividamento municipal [POC vs SNC]	82
4.3.2.3 Transferência financeira a que se refere o artigo 31.º do RJSEL [POC vs SNC]	87
4.3.2.4 Contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal	89
4.3.2.5 Mensuração da participação dos municípios no capital das entidades do SEL	93
4.3.2.6 Síntese sobre as implicações no apuramento do endividamento municipal	95
5.CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	102
DOCUMENTOS LEGISLATIVOS	106
DOCUMENTOS OFICIAIS	110
APÊNDICE 1 - ENTIDADES DO SEL OBJETO DE ANÁLISE	111

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição das entidades por CAE, nível 1	43
Quadro 2 – Número e distribuição de trabalhadores	44
Quadro 3 – Endividamento municipal	47
Quadro 4 – Limites de endividamento municipal.....	48
Quadro 5 – Limites de endividamento adicionais fixados para os anos de 2010 a 2012	49
Quadro 6 – Apuramento do montante de empréstimos de curto prazo	52
Quadro 7 – Apuramento do montante de empréstimos de médio e longo prazo	52
Quadro 8 – Apuramento do montante do endividamento líquido.....	53
Quadro 9 – Aferição da contribuição da entidade para o endividamento municipal.....	55
Quadro 10 – Medidas resumo da distribuição dos elementos do balanço [POC e SNC].....	60
Quadro 11 – Efeitos na posição financeira do SEL.....	61
Quadro 12 – Frequência dos impactos no balanço	62
Quadro 13 – Medidas resumo da distribuição dos impactos no balanço	63
Quadro 14 - <i>Ranking</i> das 15 empresas com maior impacto absoluto no capital próprio.....	63
Quadro 15 – Estratificação e frequência dos impactos no balanço.....	64
Quadro 16 – Medidas resumo da distribuição dos resultados líquidos e operacionais [POC e SNC]	66
Quadro 17 – Efeitos no desempenho económico do SEL	67
Quadro 18 – Frequência dos impactos nos resultados líquidos e operacionais.....	67
Quadro 19 – Medidas resumo da distribuição dos impactos nos resultados líquido e operacional	68
Quadro 20 – Estratificação e frequência dos impactos nos resultados líquidos e operacionais	69
Quadro 21 – Alterações concretas no desempenho das entidades	69
Quadro 22 – Efeitos na solvabilidade e autonomia financeira do SEL.....	71
Quadro 23 – Frequência dos impactos na solvabilidade e autonomia financeira.....	72
Quadro 24 – Medidas resumo da distribuição na solvabilidade e na autonomia Financeira	73
Quadro 25 – Alterações nos indicadores de solvabilidade e autonomia financeira.....	73
Quadro 26 – Listagem das entidades com posições contrárias nos indicadores económico-financeiros.....	74
Quadro 27 – Entidades que apresentaram alterações na observância do n.º 2 do art.º 3 do CIRE.....	75
Quadro 28 – Entidades que apresentaram alterações na observância do art.º 35 do CSC	77
Quadro 29 – Tipo de opinião emitida na Certificação Legal de Contas [2009 e 2010]	78
Quadro 30 – Peso do resultado extraordinário do SEL [POC].....	85
Quadro 31 – Frequência das situações de “equilíbrio/desequilíbrio” de contas [POC e SNC]	86
Quadro 32 – Comparação das situações de “equilíbrio/desequilíbrio” de contas [POC e SNC].....	86
Quadro 33 – Frequência das situações de “equilíbrio/desequilíbrio” de contas [2009-2010].....	87
Quadro 34 – Transferências financeiras ao abrigo do art.º 31.º do RJSEL [POC e SNC]	88
Quadro 35 – Transferências financeiras para as entidades que se mantêm desequilibradas [POC e SNC]	88
Quadro 36 – Contribuição das entidades para o endividamento municipal [POC e SNC]	91
Quadro 37 – Contribuição das entidades para o endividamento municipal [POC2009 e SNC2010]	92
Quadro 38 – Contribuição das entidades para o endividamento municipal [SNC2009 e SNC2010]	92

ÍNDICE DE FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução do ritmo de criação de empresas do SEL	13
Gráfico 2 – Comparação da posição financeira [POC e SNC]	61
Gráfico 3 – Comparação do desempenho financeiro [POC e SNC]	66
Gráfico 4 – Comparação dos indicadores económico-financeiros [POC e SNC]	71
Gráfico 5 – Observação das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL [POC vs SNC]	86

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÃO

Ilustração 1 - Distribuição geográfica das entidades do SEL	42
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

Sigla	Designação
ATAM	Associação dos Técnicos Administrativos Municipais
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIM	Comunidades Intermunicipais
CIRE	Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas
CLC	Certificação Legal de Contas
CNC	Comissão de Normalização Contabilística
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DC	Diretriz Contabilística
DRA	Diretriz de Revisão/Auditoria
EE	Entidades empresariais
EEIM	Entidade Empresa intermunicipal
EEM	Entidade Empresa municipal
EEMT	Entidade Empresa metropolitana
EIM	Empresa Intermunicipal
EM	Empresa municipal
EMT	Empresa metropolitana
EPE	Entidades Públicas Empresariais
EPUL	Empresa Pública de Urbanização de Lisboa
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
IAS	International Accounting Standards
IFRS	International Financial Reporting Standards
IRC	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimentos das Pessoas Singulares
LAL	Lei das Autarquias Locais
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LFL	Lei das Finanças Locais
LOE	Lei do Orçamento de Estado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LQEMIR	Lei Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais
NCRF	Norma Contabilística e de Relato Financeiro
NIC	Normas Internacionais de Contabilidade
PCGA	Princípios Contabilísticos Geralmente Aceites
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RGSEE	Regime Geral do Setor Empresarial do Estado
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
ROC	Revisor Oficial de Contas
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
OE	Orçamento de Estado
S/PL	Seção/Plenário
S/SS	Seção/Segunda Secção
SEC 95	Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais de 1995
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEL	Setor Empresarial Local
SNC	Sistema de Normalização Contabilística
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
VAB	Valor Acrescentado Bruto

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação, que se insere no âmbito do Mestrado em Auditoria, ministrado no ISCAL - Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, incide sobre o setor empresarial local e as implicações da adoção do sistema de normalização contabilística no apuramento do endividamento municipal.

O setor encontra-se disciplinado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprova o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL).

Embora estas empresas não tenham limites legais de endividamento e havendo mesmo quem entenda que a estatuição de uma proibição de endividamento, “limitaria de forma desproporcionada a iniciativa empresarial municipal, impedindo a sua continuidade, o que levanta questões de índole constitucional” (Lobo, 2007: 45), tal não significa que o mesmo não se encontre balizado.

Nos termos do disposto na al. b) do n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, que aprova a Lei das Finanças Locais (LFL), o conceito de endividamento líquido total de cada município inclui, o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o SEL, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL.

Isto é, no caso dos “resultados de exploração anuais operacionais, acrescidos de encargos financeiros” se apresentarem negativos e o município não efetuar, dentro do prazo legal, uma transferência financeira, na proporção da respetiva participação social com vista à reposição do equilíbrio financeiro da entidade.

Nestes termos, o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o SEL podem, incumpridas as regras de equilíbrio de contas, agravar o endividamento dos municípios participantes.

A este respeito, refira-se que a aferição da contribuição destas entidades para o endividamento municipal tem por base a informação económico-financeira constante das suas demonstrações financeiras, reportadas a 31 de dezembro de cada ano, elaboradas de acordo com o regime contabilístico em vigor à data.

Com a entrada em vigor do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) em 2010, que revoga o Plano Oficial de Contabilidade (POC), as entidades do SEL passaram a preparar as suas demonstrações financeiras, segundo as Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro

(NCRF), o que alterou, substancialmente, a forma de registo, apresentação e reporte da informação económico-financeira, razão pela qual se pretende dissecar sobre as implicações da adoção do SNC na problemática do endividamento municipal, apurado nos termos da LFL e do RJSEL, as quais não foram ajustadas em função das alterações do referencial contabilístico.

Propõe-se, assim, no âmbito deste estudo, identificar e analisar os efeitos da transição do POC para o SNC, centrando-se a análise nos impactos da sua aplicação na posição financeira e no desempenho económico do setor empresarial local e na problemática do apuramento do endividamento municipal.

Os objetivos do presente trabalho são os seguintes:

- identificar os impactos mais relevantes da transição do POC para o SNC, ao nível das principais rubricas do balanço e demonstração de resultados das entidades do SEL;
- concluir sobre as implicações da aplicação do SNC na problemática do apuramento do endividamento municipal.

A presente dissertação pretende, assim, responder às seguintes questões:

- Como é que a adoção do SNC afeta a posição financeira e o desempenho económico das entidades do SEL?
- Como é que os efeitos da adoção do SNC na posição financeira e o desempenho económico das entidades do SEL afetam o endividamento municipal?

Em suma, a questão que se coloca é a de saber se a mesma realidade, divulgada segundo diferentes sistemas contabilísticos, POC e SNC, conduz a situações económico – financeiras das entidades do SEL distintas, com consequências igualmente distintas no apuramento do endividamento municipal, ao ponto de influenciar ou mesmo alterar as decisões dos utilizadores da informação tomadas com base nessa informação.

Para o efeito, procedeu-se à comparação dos valores do ativo, passivo, capital próprio, solvabilidade financeira, autonomia financeira, resultado operacional e resultado líquido de cada uma das empresas do SEL, relativos ao período findo em 31 de dezembro 2009, apresentados de acordo com o POC com os respetivos valores reexpressos em SNC.

Depois, em consonância com as observações extraídas, analisou-se em que medida os eventuais impactos na posição financeira e no desempenho económico da entidade afetam o endividamento municipal, tendo-se para tal procedido ao apuramento da contribuição de cada uma das entidades para o endividamento municipal de 2009, nos termos da LFL e do RJSEL,

em ambos os regimes contabilísticos (POC e SNC). Posteriormente, para efeitos comparativos procedeu-se, também, ao apuramento da contribuição das mesmas entidades para o endividamento municipal de 2010, por ser o ano de entrada em vigor do SNC.

O estudo recaiu sobre o conjunto de entidades que remeteram os documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas, até 30 de setembro 2011, relativos aos anos de 2009 e 2010, num total de 243 entidades.

Assim, o presente estudo permitirá conhecer de forma abrangente o modo como a aplicação do SNC afetou as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, permitindo identificar eventuais tendências de impactos ocorridos ao nível do setor empresarial local, que se caracteriza por grande heterogeneidade.

O conhecimento atempado e completo dos efeitos da aplicação do SNC, na posição financeira e no desempenho económico do setor empresarial local é particularmente relevante no âmbito das relações societárias, contratuais e financeiras com os sócios públicos.

Os municípios no âmbito das suas competências tomam, constantemente, decisões com base nas demonstrações financeiras das empresas, pelo que é fundamental a obtenção do conhecimento sobre os efeitos da aplicação do SNC nas respetivas demonstrações financeiras, principalmente os que podem provocar distorções na informação sobre a execução dos contratos-programa, contratos de gestão, subsídios à exploração, cobertura de prejuízos, bem como, no apuramento do endividamento municipal.

Para além disso, é importante conhecer os efeitos da adoção do SNC no endividamento municipal, sob pena de não se conseguir analisar, com fiabilidade, a sua evolução, quer em termos do *stock* quer da observância do cumprimento dos seus limites legais.

De forma a cumprir os objetivos propostos, estrutura-se esta dissertação em duas partes fundamentais.

Numa primeira fase procede-se à análise da literatura e legislação mais relevante, com o objetivo de efetuar um enquadramento teórico do setor empresarial local, em particular do seu regime jurídico e contabilístico aplicável e da sua contribuição para o endividamento municipal, que sirva de fundamento ao estudo empírico.

Esta parte é constituída por dois capítulos:

No capítulo segundo procede-se à contextualização do setor empresarial local, através da apresentação da evolução do setor e da análise ao regime jurídico e contabilístico aplicável.

Neste capítulo, efetua-se, ainda, a caracterização económica do setor, no sentido de conhecer a respetiva dimensão e situação económico-financeira.

No capítulo terceiro são tratadas as questões relativas à problemática do apuramento do endividamento municipal, nos termos da LFL, em especial, sobre a contribuição das entidades do setor empresarial local para efeitos dos limites legais do endividamento municipal.

A segunda parte desta dissertação é constituída pelo capítulo quarto que retrata o estudo empírico. Neste capítulo para além de enunciadas as técnicas e procedimentos utilizados na realização da pesquisa são ainda apresentados e discutidos os resultados obtidos.

Por fim, no quinto e último capítulo são apresentadas as principais conclusões, em que se sintetiza os resultados obtidos com a pesquisa, explicitando de que forma os objetivos traçados foram atingidos, bem como se formulam recomendações para o desenvolvimento de trabalhos futuros.

2. ENQUADRAMENTO DO SETOR EMPRESARIAL LOCAL (SEL)

Tendo em conta os objetivos e âmbito deste trabalho é importante dedicar o presente capítulo à apresentação e enquadramento do SEL, em particular da sua evolução e disciplina jurídico-financeira aplicável, sem perder de vista certas referencias que decorrem do próprio Setor Empresarial do Estado.

2.1 Setor Empresarial do Estado e Setor Empresarial Local: Conceitos e breve análise evolutiva

2.1.1 Setor Empresarial do Estado

O papel do Estado e a sua intervenção na sociedade tem evoluído ao longo dos tempos consoante as ideologias e correntes políticas. Em Portugal e na Europa, assistiu-se a inúmeras reformas que resultaram em novas formas organizativas da Administração Pública, essencialmente após a década de 70¹ (com o desenvolvimento das teses do *New Public Management*), com a transferência de atividades do setor público para o setor privado, estabelecimento de parcerias público-privadas e a empresarialização de atividades públicas, num amplo movimento caracterizado por Estorninho (1999: 68) de “a fuga para o direito privado”.

A crise do Estado Providência (*welfare state* ou Estado do bem-estar social), associada a uma sociedade mais exigente na qualidade dos serviços prestados pelo Estado e as alterações tecnológicas (Sociedade da Informação) incitaram a Administração Pública a redefinir-se a fim de dar respostas mais eficientes e eficazes aos seus cidadãos.

Assim, é em torno deste ideal reformista do Estado, a que a Administração se tem movimentado (ou reestruturado), redefinindo as suas funções estratégicas, ora recuando na sua função de produtor de bens e serviços, ora reforçando o seu papel de regulador e controlador de um vasto número de entidades em que se desdobra e que gravitam à sua volta, aqui e ali com recuos e avanços motivados pela conjuntura económico-financeira subjacente.

¹ Em Portugal o Estado Providência surgiu um pouco mais tarde, com a 3ª República, implantada com a Revolução de 1974. Até este período vigorou o que se pode designar de Estado Assistencial, surgido em inícios do século XX e cujas características se revelaram quer na 1ª quer na 2ª República (Estado Novo).

Consequentemente, a evolução do setor público empresarial é marcada por avanços e recuos e caracterizada por períodos intercalares de expansão e contração, quer em termos do número de empresas existentes, quer ao nível do papel que desempenham na economia.

Segundo Otero (1998), até à Primeira Guerra Mundial, existia um pequeno número de empresas públicas designadas por “serviços autónomos” criados para fins muito específicos, como são exemplo a empresa dos Caminhos de Ferro do Estado, a Caixa Geral de Depósitos e a Administração dos Tabacos.

Após a Primeira Guerra Mundial, e ainda durante a Primeira República, período marcado por uma política progressiva de intervenção económica pública foram sendo criados novos serviços autónomos de natureza empresarial, assistindo-se, contudo, após a instauração da Ditadura Militar de 1926, a uma redução do setor público empresarial (ibidem).

Mais tarde, durante a vigência da Constituição de 1933, não prejudicando a afirmação do princípio da subsidiariedade da intervenção económica do Estado, assistiu-se a um aumento do setor público empresarial através da criação de novas empresas públicas e na participação do Estado em empresas mistas.

Contudo, foi na vigência do Estado Novo, “com a assunção, por parte do governo, de um papel de coordenação e de planificação económica, de que são exemplo os planos de fomento das décadas de 1950 e 1960”, que se iniciou a ampliação do setor público empresarial (Carvalho et al., 2011a: 14).

As empresas públicas dispunham, já nesta altura, de “algumas das suas características atuais, como a personalidade jurídica, a independência financeira e de gestão e a sujeição, apenas à tutela administrativa”, embora, até 1974, o setor nunca tenha atingido uma grande dimensão (ibidem, 2011:14).

Carvalho et al. (2011a), na apresentação do Anuário do SEE para 2010, e Otero (1998) consideram que foi na sequência das nacionalizações ocorridas após o 25 de abril de 1974, com o grande movimento de apropriação coletiva dos meios de produção e com a passagem para a esfera pública dos mais relevantes setores da economia nacional, que se verificou a maior ampliação do setor público empresarial em Portugal.

Contudo, até a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril, não existia um quadro regulador específico das empresas públicas em Portugal. O direito aplicável às mesmas era, de acordo com Raimundo (2007), determinado pelos estatutos e pelos contributos doutrinários.

Com a entrada em vigor deste diploma legal passou a existir um regime jurídico comum para todas as empresas públicas que, nos termos do seu artigo 1.º, as qualificava como “as empresas criadas pelo Estado, com capitais próprios ou fornecidos por outras entidades públicas, para exploração de atividades de natureza económica ou social, de acordo com o planeamento económico nacional, tendo em vista a construção e desenvolvimento de uma sociedade democrática e de uma economia socialista” e ainda as “empresas nacionalizadas”.

Uma primeira observação se coloca. As sociedades de capitais públicos não faziam parte do conceito legal de empresa pública, sendo qualificadas pela doutrina como “sociedades de interesse coletivo”, não lhes sendo diretamente aplicável o Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril não obstante, o artigo 48.º previsse a possibilidade de os seus próprios estatutos poderem remeter algumas matérias para o regime previsto nesta Lei.

Por sua vez, as empresas públicas, de acordo com o regime do referido Decreto-Lei n.º 260/76 eram sujeitas a fortes poderes de intervenção do Estado, que compreendiam desde o poder de superintendência² até um regime de tutela inspetiva e integrativa sobre as mesmas³, fatores que contribuíram para que a figura de sociedade de capitais públicos tenha proliferado na organização da atividade empresarial do Estado o que, associado ao processo de reprivatizações fomentado pela Lei n.º 11/90, de 5 de abril⁴, contribuiu para uma transformação generalizada das empresas públicas em sociedades de capitais públicos.

Passado pouco mais de uma década, assiste-se em 1988 ao início de um processo de alienação de participações sociais públicas, transformando certas empresas públicas em sociedades anónimas de capitais maioritariamente públicos. Todavia, apenas com a 2ª alteração constitucional, publicada pela Lei n.º 1/89, de 8 de julho, que revogou o princípio da irreversibilidade das nacionalizações, se abriu caminho para a privatização ou reprivatização dos meios de produção integrados no setor público empresarial (Otero,1998).

Assim, “inicia-se um processo de privatizações de alcance considerável, cuja motivação foi a racionalização visando adequar o setor público aos princípios de uma economia mista, em que o papel produtivo cabe, maioritariamente, ao setor privado” (Carvalho et al., 2011a :14).

Contudo, não obstante este processo de reprivatização ter reduzido consideravelmente o SEE, tal não significou o seu fim.

² A superintendência integra o poder de orientação que consiste na faculdade de definir objetivos aos órgãos controlados, traduzidos, nomeadamente, na aprovação dos seus planos de atividades.

³ A tutela integrativa compreende a exigência de autorização tutelar para a prática de certos atos, enquanto a inspetiva, se reconduz ao poder de fiscalização do exercício da atividade tutelada.

⁴ Lei-Quadro das Privatizações.

Em 1999 viria a ser consagrado um regime unitário de todo o SEE, com a publicação do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, que aprovou o Regime Geral do Setor Empresarial do Estado e Bases Gerais do Estatuto das Empresas Públicas (RGSEE), que revogou o Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril consagrando um novo conceito, de clara influência comunitária⁵, que engloba não apenas as empresas públicas, plasmadas no artigo 3.º, mas também as sociedades participadas, definidas no artigo 2.º da Lei.

A noção de empresa pública estadual encontra-se acolhida no n.º 1 do artigo 3.º do RGSEE, que refere o seguinte:

Consideram-se empresas públicas as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias: a) Detenção da maioria do capital social ou dos direitos de voto; b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de administração ou fiscalização.

O n.º 2 do mesmo artigo acresce que “são também empresas públicas as entidades com natureza empresarial reguladas no capítulo III”, ou seja, as designadas “entidades públicas empresariais” que, nos termos do n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro são pessoas coletivas públicas de natureza empresarial.

Assim, o conceito de empresa pública estadual que vigora atualmente em Portugal assenta no conceito de “influência dominante”, como critério de determinação do perímetro empresarial estadual, tendo o legislador definido como figura típica de empresa pública as empresas sob forma societária reguladas, em geral, pelo Direito Privado (artigo 7.º, n.º 1 do RGSEE), sem prejuízo de, em alguns aspetos, o direito aplicável ser o Direito Público.

Note-se que as entidades públicas empresariais (EPE) têm diversos traços de regime de Direito Público, encontrando-se, por exemplo, sujeitas a tutela ministerial, nos termos do disposto no artigo 29.º do RGSEE. No entanto, encontram-se, tal como a generalidade das empresas societárias, sujeitas ao direito privado, como decorre do aludido artigo 7.º.

⁵ Com efeito, a Diretiva n.º 80/723/CEE da Comissão, de 25 de junho de 1980, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados-Membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas, que define, no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), empresa pública como “qualquer empresa em que os poderes públicos possam exercer, direta ou indiretamente, uma influência dominante em consequência da propriedade, da participação financeira ou das regras que a disciplinam. No artigo 2.º, n.º 2, “presume-se a existência de influência dominante quando os poderes públicos, direta ou indiretamente, relativamente à empresa, a) tenham a maioria do capital subscrito da empresa; b) Disponham da maioria dos votos atribuídos às partes sociais emitidas pela empresa, ou; c) possam designar mais de metade dos membros do órgão de administração, de direção ou de fiscalização da empresa.”

Em termos genéricos, Duarte (2000: 67) refere que o conceito de empresa pública assenta, assim, de forma basilar, no preenchimento de dois critérios, “um de natureza formal – a empresa pública é uma sociedade constituída de acordo com a lei comercial” e outro “de natureza substancial/funcional assente na influência dominante que o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer sobre a sua orientação ou gestão”.

Feita, assim, esta breve incursão pela evolução e enquadramento do SEE, cumpre agora analisar, em termos mais substanciais, analisar a evolução do SEL, que constitui o objeto de estudo do presente trabalho. É pois o que se propõe fazer seguidamente.

2.1.2 Setor Empresarial Local

Tal como na Administração Central, a empresarialização das atividades públicas como solução de gestão mais flexível, mostrou-se um imperativo face ao crescente aumento das responsabilidades cometidas às autarquias locais enquanto prestadoras de bens e serviços à população (Siquet, 2010: 13-16).

Neste sentido, Lourenço et. al (2011: 18) refere que: “A criação do Setor Empresarial Local (SEL) em Portugal resultou, em larga medida, de uma tentativa de introduzir conceitos e práticas da gestão empresarial privada na Administração Pública, nomeadamente ao nível local (Autarquias Locais).”

Em Portugal, apesar de, pelo menos desde a Lei das Autarquias Locais de 1977, aprovada pela Lei n.º 79/77⁶, de 25 de outubro, se prever a possibilidade de as autarquias poderem constituir ou participar em empresas de iniciativa e âmbito local, apenas com a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, que aprovou a Lei Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (LQEMIR), foi expressamente autorizada a constituição destas⁷.

Todavia, e apesar da discussão em torno da exequibilidade da constituição de empresas municipais apenas com base na Lei das Autarquias Locais⁸, a realidade é que a falta de um quadro jurídico regulador até à Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, não impediu a criação de algumas empresas de âmbito municipal⁹.

⁶ Sucederam a Lei n.º 100/84, a Lei n.º 159/99, de 14 de julho (Lei Quadro da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais) e a Lei n.º 169/99, de 18 de julho (Lei das competências e regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias). Consagram hoje quer a alínea a) do n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 159/99, 14 de julho quer a alínea l) do n.º 4 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de julho a possibilidade de os municípios criarem ou participarem em empresas de âmbito municipal.

⁷ Vide, neste sentido, Gonçalves (2007: 9-13) Amorim (2000: 29-41).

⁸ Cfr. artigo 53.º, n.º 2, al. m) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, alterada pela Lei n.º 5 A/2002, de 11 de janeiro.

⁹ Como exemplo temos a EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa criada em 31 de dezembro de 1971, pelo Decreto-Lei n.º 613/71, com apenas um único acionista a Câmara Municipal de Lisboa.

Este diploma, em conjugação com a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com a redação introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, veio permitir a utilização pelos municípios de diferentes formas de organização jurídico-privada, designadamente a criação de empresas municipais ou a participação no capital social de empresas privadas que prossigam fins de reconhecido interesse público e se contenham no âmbito das atribuições municipais.

Da referida LQEMIR, podem destacar-se, sinteticamente, os seguintes aspetos:

- regulava as condições e procedimento de criação de empresas municipais;
- configurava três formatos de empresa (públicas, de capitais públicos e de capitais maioritariamente públicos);
- circunscrevia o objeto social das empresas ao âmbito das atribuições das entidades instituidoras;
- estabelecia que as empresas municipais gozavam de personalidade jurídica e eram dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;
- estabelecia que estas empresas se regiam subsidiariamente pelas demais normas aplicáveis às sociedades comerciais, *maxime* o Código das Sociedades Comerciais;
- sujeitava-as, em regra, ao Direito Privado (*v.g.* regime laboral, fiscal);
- configurava a organização interna das empresas, indicando os respetivos órgãos e suas competências;
- submetia as empresas públicas e de capitais públicos a poderes de superintendência da câmara municipal;
- estabelecia que a gestão das empresas se deveria articular com os objetivos das entidades públicas participantes, visando a promoção do desenvolvimento local e regional e assegurando a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro;
- determinava regras de carácter financeiro, relacionadas com o endividamento e relações financeiras com as entidades participantes, designadamente em matéria de celebração de contratos-programa.

Embora a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, tenha estabelecido um novo modelo publicista aplicável à generalidade das empresas municipais, incluindo as constituídas antes da publicação da Lei¹⁰, a doutrina vinha defendendo, de forma nem sempre muito inequívoca, a existência, paralelamente às empresas públicas, de sociedades comerciais participadas, ou mesmo

¹⁰ O artigo 42.º refere, nesse sentido, “no prazo máximo de um ano a contar da data da publicação, as empresas municipais já constituídas deverão adequar os seus estatutos ao disposto na presente lei”.

constituídas, por capitais maioritariamente detidos por entidades públicas municipais¹¹, invocando para o efeito, as disposições constantes dos artigos 16.º, n.º 1, alínea f) e 34.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, e artigo 53.º, alínea m) da Lei n.º 169/99, de 18 de agosto¹².

Sem embargo, a inexistência de um modelo coerente e sistematizado, ajustado à realidade municipal, remeteu os seus destinatários a um esforço interpretativo na aplicação do direito subsidiário de difícil adaptação, gerando diferentes entendimentos e regimes diferenciados em empresas de complexidade de gestão idênticas, designadamente em matéria de fixação do regime remuneratório, competência e funcionamento dos órgãos sociais, aplicação do estatuto do gestor público, entre outros.

Por este motivo, Raimundo (2007: 45) refere que a LQEMIR era “ainda alheia a um esforço de conceptualização e construção de um regime coerente e transparente para a globalidade dos fenómenos empresariais a nível autárquico”.

Este fator, associado ao desenvolvimento exponencial do número de empresas municipais após a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, nem sempre acompanhadas de uma política de empresarialização consciente das regras mais salutareis, conduziu à criação de inúmeras entidades com precária (ou mesmo inexistente) viabilidade económico-financeira, sem qualquer fundamento empresarial ou de prossecução de objetivos de interesse económico geral, bem como, a ausência de regras claras de transparência das relações financeiras entre empresas e entidades participantes¹³.

¹¹ Também designadas por Amorim (2000: 92) de “empresas privadas de âmbito municipal”

¹² Quanto à mera participação minoritária em sociedades comerciais, o artigo 40.º da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, não deixava margem para dúvidas, ao admitir expressamente esta possibilidade, desde que a atividade destas se subsumisse à esfera de atribuições e competências das autarquias locais.

¹³ Neste sentido, o relatório da Inspeção-Geral das Finanças (Administração indireta local – as empresas municipais e intermunicipais - reflexões e contributos – Aspectos críticos do regime – Módulo II, Inspeção Geral de Finanças, 2003) e do Tribunal de Contas (SEE – situação financeira e práticas de bom governo – Tribunal de Contas, Relatório n.º 1/04 – 2.ª Secção), chamavam a atenção para as seguintes críticas: v.g. a) ausência de monitorização por parte dos entes locais dos objetivos a prosseguir pelas empresas; b) celebração de contratos de gestão que não estabeleciam metas quantificadas a atingir e critérios de economia, eficiência e eficácia; c) escolha do parceiro privado sem respeito pelas regras de concorrência e transparência; d) transferência de património para as empresas sem um conjunto de condições que salvaguardasse o interesse e património públicos; e) volume desproporcionado de garantias prestadas pelos municípios às operações financeiras assumidas por terceiros credores das empresas; f) transformação das empresas municipais em empresas privadas sem a previsão de um regime de reversão da exploração e controlo dos bens de domínio público e privados dos entes locais; g) inexistência de transparência relativamente aos fluxos financeiros dos municípios para as empresas municipais; h) celebração de contratos-programa não sujeita a um conjunto mínimo de regras sobre a atribuição de subsídios à exploração que obriguem à autonomização contabilística dos respetivos fluxos financeiros; i) ausência de regulação da política de contração do crédito público pelas empresas locais, conduzindo à acumulação de défices de exploração sucessivos, inevitavelmente cobertos num momento futuro pela autarquia; j) incoerência ao nível da definição dos poderes para atribuição para a criação ou participação em empresas municipais e para a alteração dos estatutos; l) inexistência de sanções, designadamente de natureza contra-ordenacional para o incumprimento do regime jurídico das empresas municipais.

Entretanto foi publicada a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o novo Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL), que veio romper com o modelo de empresa municipal acolhido na Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, como seguidamente se apresenta no Ponto 2.2.

A alteração do regime jurídico do SEL constituiu, por isso, uma prioridade no processo de reforma das finanças locais, tendo procurado responder aos seguintes objetivos: *a)* harmonização do regime jurídico do SEL com o do SEE; *b)* adaptação ao Código das Sociedades Comerciais; *c)* enquadramento do conceito de empresa municipal com o conceito comunitário de empresa pública, e; *d)* colmatação de algumas deficiências e limitações apontadas, quer pela doutrina, pelos órgãos de fiscalização do setor, quer pelos próprios destinatários (Cabrita, 2007).

Em resumo, o conceito de “Setor Empresarial Local” definido no artigo 2.º do RJSEL é, relativamente ao anterior regime, mais amplo, pois integra o conjunto das empresas que se encontram sob influência dominante dos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas¹⁴, independentemente da forma jurídica adotada.

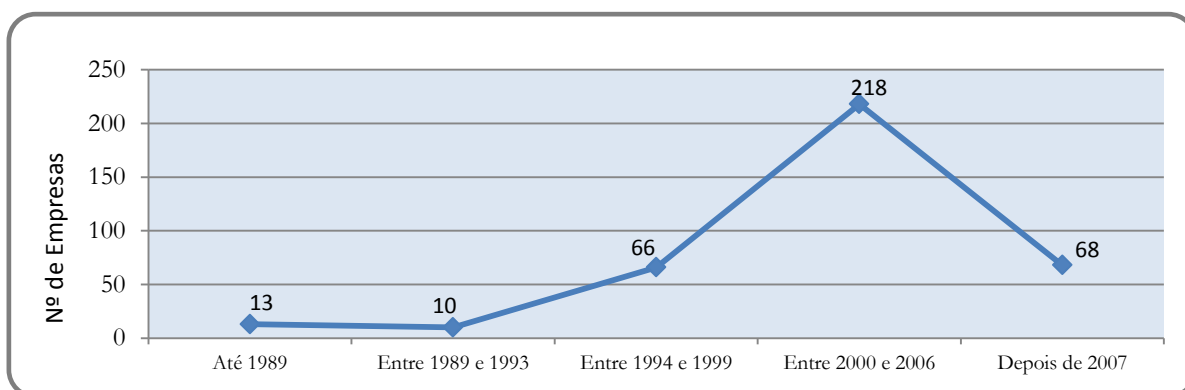
Esta noção acolhe, à semelhança do RGSEE, o conceito comunitário de empresa pública assente no critério da “influência dominante” (Gonçalves, 2007: 20-39).

Carvalho, Moura e Oliveira (2009: 35) referem, neste sentido, que “a arquitetura do novo regime jurídico procura assim, aproximar o conceito de empresa municipal, intermunicipal e metropolitana do conceito de empresa pública exposto no Regime Jurídico do SEE”.

A evolução do regime jurídico, associada a outros fatores de ordenamento jurídico (sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas dos atos e contratos celebrados pelas empresas, sujeição ao regime dos contratos públicos, sujeição a visto do Tribunal de Contas) tiveram um impacto significativo no ritmo de criação de empresas do SEL, tendo-se assistido após a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, a um crescimento exponencial na criação destas empresas, seguido de um abrandamento acentuado, na sequência do RJSEL, de 29 de dezembro, tal como seguidamente se apresenta no Gráfico 1.

¹⁴ Tanto assim é que o legislador veio no artigo 48.º do RJSEL, conferir um prazo máximo de dois anos após a data da publicação da lei, para que as empresas municipais e intermunicipais já constituídas adaptassem os seus estatutos ao disposto no RJSEL.

Gráfico 1 – Evolução do ritmo de criação de empresas do SEL



Fonte: Adaptado do Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do SEL

Nota: Não foram consideradas 17 empresas, por não se saber em concreto a data de criação

Na sequência da crise financeira que assola Portugal, principalmente desde 2009, assiste-se à racionalização do setor, que consubstancia-se na extinção e ou fusão de instituições, em particular desde o final de 2011, com a publicação da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, que suspende a criação de novas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, bem como a aquisição de participações sociais por estas.

Com efeito, Carvalho et al. (2012: 181) na apresentação do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses refere que no decorrer de 2010 ocorreram, pelo menos, 8 extinções e 6 fusões de entidades do SEL, e é expectável que esse número tenha aumentado, desde então.

Importa, agora, compreender com maior detalhe o atual regime jurídico do SEL.

2.2 Regime jurídico

2.2.1 Âmbito

Conforme referido o conceito do SEL encontra-se determinado no artigo 2.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local (RJSEL).

De acordo com aquele preceito, “o setor empresarial local integra as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas”, definidas, no artigo 3.º, como sendo, as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, respetivamente, possam exercer, de forma direta ou indireta¹⁵, influência dominante em virtude de alguma das seguintes circunstâncias:

¹⁵ Quer isto dizer que consideram-se, também, como empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas de Lisboa e Porto as sociedades nas quais as empresas possam, também, exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante (n.º 2 do artigo 3.º do RJSEL, com a redação dada pela Lei n.º 55/2011, 15 de novembro).

- a) Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;
- b) Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.

O SEL integra, ainda, as entidades de natureza mercantil, que se organizam sobre a forma de pessoas coletivas de direito público, as designadas entidades empresariais locais (n.º 2 do artigo 2.º).

Assim sendo, o SEL integra, por um lado, empresas de direito público – as entidades empresarias locais (equivalentes às entidades públicas empresarias – EPE) onde se incluem as empresas municipais constituídas ao abrigo da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto (v.d. artigo 34.º, n.º 2), que se regem pelo capítulo VII do RJSEL e subsidiariamente pelas restantes normas da mesma Lei, estatutos, RGSEE, normas do CSC e Estatuto do gestor público¹⁶ - e por outro, empresas municipais constituídas nos termos da lei comercial, que se regem pelo direito privado, salvo no que estiver disposto no RJSEL e nos respetivos estatutos e ainda pelo Estatuto do gestor público, à semelhança do que já ocorria no SEE.

Ora, estamos perante o que Carvalho et al. (2009: 35) designa de “dualismo organizativo: privado ou público”, pois estamos perante uma dicotomia explícita entre empresas com estatuto de direito privado (artigo 3.º, n.º1) e empresas com estatuto de direito público (as entidades empresarias locais).

Relativamente a este assunto, o Relatório de Consultadoria Técnica para a Elaboração do Livro Branco do SEL (2011: 22-22) salienta que “... não houve, [...], da parte do legislador a vontade de submeter, as entidades empresarias locais, ao direito comercial e das sociedades”, pois sem prejuízo de poderem assumir a forma jurídica de sociedades unipessoais, constituídas nos termos da lei comercial, o RJSEL, no seu artigo 34.º, explicita que as mesmas regem-se pelo disposto nos artigos 33.º a 42.º e, só subsidiariamente, pelas restantes normas do mesmo diploma.

Com efeito, e voltando ao conceito de empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas convém, antes de mais, compreender o significado da expressão “sociedade constituída nos termos da lei comercial”.

De acordo com a Lei Comercial, sociedades constituídas nos termos do Código das Sociedades Comerciais são aquelas que, em conformidade com o disposto no n.º 2 do seu artigo 1.º, tenham como objeto a prática de atos de comércio e que adotem um dos seguintes

¹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei 71/2007, de 27 de março.

tipos: sociedade em nome coletivo, por quotas, anónimas, em comandita simples e em comandita por ações.

Assim sendo, o município, associação de municípios e área metropolitana têm necessariamente de adotar uma das tipologias previstas no CSC, pois cada uma tem um regime jurídico diferente. No entanto, e embora o RJSEL não estabeleça nenhuma limitação à escolha do tipo societário quando se trata de constituir uma empresa municipal, intermunicipal ou metropolitana parece óbvio que deve dar-se preferência às sociedades de responsabilidade limitada.

De forma a simplificar a identificação e a distinção das empresas que integram o referido setor, o RJSEL determina que a denominação das mesmas tem de ser acompanhada da indicação da sua natureza municipal, intermunicipal ou metropolitanas (EM, EIM, EMT, EEM, EEIM e EEMT)¹⁷.

2.2.2 Criação de empresas

A criação ou aquisição maioritária de empresas municipais, intermunicipais ou metropolitanas não pode ser desregrada e ao abrigo de decisões repentinas e impensadas (Cruz, 2008: 1). Neste sentido, o RJSEL impõe limites e procedimentos que devem ser cumpridos aquando da constituição ou aquisição maioritária de participações destas empresas (Siquet, 2010: 26).

Desde logo, estipula que a decisão da constituição ou aquisição maioritária de participações destas empresas é competência, nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do RJSEL¹⁸, da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal (empresas municipais), da assembleia intermunicipal, sob proposta do conselho diretivo, com parecer favorável das assembleias municipais dos municípios integrantes (empresas intermunicipais) e da assembleia metropolitana, sob proposta da junta metropolitana, com parecer favorável das assembleias municipais dos municípios integrantes (empresas metropolitana).

Relativamente às empresas municipais de capital misto, o artigo 12.º do RJSEL, vem sujeitar a escolha do parceiro privado às regras da contratação pública do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, tendo em vista as

¹⁷ O n.º 6 do artigo 8.º e o artigo 36.º do RJSEL, de 29.12 determinam respetivamente que:

- “A denominação das empresas é acompanhada da indicação da sua natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana (EM, EIM, EMT);
- “A denominação das entidades empresariais locais deve integrar a indicação da sua natureza municipal, intermunicipal ou metropolitana (EEM, EEIM, EEMT);

¹⁸ Conforme, igualmente, já previsto na al. l) do n.º 2 do artigo 53.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

exigências de assegurar a transparência, a igualdade de oportunidades, a concorrência e a imparcialidade.

A decisão de criação ou de aquisição de quaisquer participações sociais que confira influência dominante de empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, está também dependente, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira, da prévia elaboração de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade económica das unidades e ainda de um projeto de Estatutos (cf. artigo 9.º, n.ºs 1 e 4 do RJSEL e, ainda, o artigo 53.º, n.º 2, alínea l) da LAL – Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro).

A criação ou a aquisição de quaisquer participações sociais que confira influência dominante de empresas do SEL deve ser obrigatoriamente comunicada à Inspeção-Geral de Finanças e à entidade reguladora do setor caso exista (artigo 8.º, n.º 2 do RJSEL), bem como, a partir de 2011, à Direção - Geral das Autarquias Locais¹⁹.

Relativamente a este assunto, o Livro Branco do SEL (2011: 29) elenca os principais procedimentos a adotar, pelos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas, no âmbito da opção de criação de uma entidade do SEL, designadamente:

- Verificação da justificação das necessidades que se pretende satisfazer e da adequação das figuras de empresa ou de serviço administrativo para a sua satisfação;
- Existência de procura atual ou futura a satisfazer;
- Avaliação do impacto da atividade empresarial sobre as contas municipais, visando, nomeadamente, não induzir duplicação de funções ou subaproveitamento de recursos disponíveis nos serviços dos municípios;
- Condições de sustentabilidade económica e financeira da figura empresarial;
- Avaliação do benefício social resultante, em termos de qualidade do serviço, para o conjunto dos cidadãos.

A questão em análise prende-se, portanto, em garantir que a criação ou participação numa empresa é o meio mais adequado e eficaz, comparativamente com outras opções organizativas para a prossecução do interesse público e ainda que as mesmas sejam económico-financeiramente viáveis e sustentáveis.

¹⁹ Por força das alterações introduzidas pela Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro.

A decisão de criação ou participação em empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas reveste-se, ainda, de outras limitações, nomeadamente quanto à delimitação do âmbito geográfico de intervenção e à escolha do objeto social.

Quanto ao âmbito territorial da atuação das entidades que integram o SEL, o RJSEL não faz qualquer referência direta, embora, o disposto nos artigos 19.º, al. a) e 21.º, n.º1, parece apontar para que seja o mesmo das entidades que as criaram²⁰.

Do mesmo modo, o Relatório de Consultadoria Técnica para a Elaboração do Livro Branco do SEL (2011: 23) refere que os motivos subjacentes à criação destas entidades fazem inferir que as mesmas devam atuar na área territorial das entidades embrionárias ou participantes.

Quanto ao objeto social, o RJSEL introduziu, no seu artigo 5.º, um conjunto de requisitos/limites de natureza positiva e negativa que impõem que o objeto social se circunscreva às atribuições dos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas, com o seguinte âmbito: (i) a exploração de atividades de interesse geral; (ii) a promoção do desenvolvimento local e regional e; (iii) a gestão de concessões, e por outro proíbem a constituição de empresas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil²¹.

Extraem-se, portanto, desta norma, dois comandos fundamentais: por um lado, no sentido da articulação da gestão da empresa com os objetivos prosseguidos pelos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas, consoante o caso, refletidos, nomeadamente nas orientações anuais definidas na assembleia-geral (artigo 16.º), nos contratos de gestão a celebrar com os gestores (artigo 16.º, n.º 4) e nos contratos-programa e de gestão celebrados com o município (artigos 9.º, 20.º e 23.º), e, por outro, numa garantia de equilíbrio financeiro das empresas²², por via, da obrigação de apresentação de resultados anuais equilibrados (artigo 31.º, n.º 1).

²⁰ O artigo 19.º, al. a) refere que: As empresas (...) devem prosseguir as missões (...) de: a) Prestar os serviços de interesse geral na circunscrição local ou regional, (...); sublinhado nosso.

Do mesmo modo, o artigo 21.º, n.º 1 refere que (...) são consideradas empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local e regional aquelas cujas atividades devem assegurar a promoção do crescimento económico local e regional, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económico e social local ou regional. sublinhado nosso.

²¹ Por definição, a atividade administrativa deve ser prosseguida através dos instrumentos públicos tradicionais, sob pena de ineficiência e inevitável desperísimo. Por exemplo, proíbe a transformação de um departamento de urbanismo numa empresa municipal.

²² Aliás, a garantia de equilíbrio financeiro e de sustentabilidade da empresa é um dos aspetos mais inovadores do RJSEL, revelando-se decisiva na lei, uma vez que os desequilíbrios se repercutem nos sócios, que terão de efetuar as transferências necessárias à reposição do equilíbrio, sob pena de, se não o fizerem, suportar a consequência de o défice da empresa relevar para a sua capacidade de endividamento, matéria sobre a qual nos debruçaremos mais adiante a propósito da análise às regras da consolidação financeira.

Para além disso, não será admissível o desenvolvimento de iniciativa empresarial local em áreas onde a esfera privada satisfaz, de forma completa e eficiente, as necessidades dos cidadãos²³, sob pena do exercício extravagante ou redundante da iniciativa empresarial local.

Estas limitações relativas ao objeto social das empresas municipais decorrem da necessidade de acautelar que a criação deste tipo de empresa não tenha “ [...] em vista o desenvolvimento de finalidades menos próprias, nomeadamente, a *fuga jurídica* ao controlo orçamental e às limitações do endividamento local”, bem como, “ [...] as *fugas económicas* socialmente nefastas, traduzidas em “privatizações” de serviços públicos sem qualquer conteúdo empresarial possível” (Lobo, 2007: 18).

Relativamente às principais formalidades de constituição, o RJSEL, nos n.º 3 a 5 do artigo 8.º e artigo 33.º, mantém as regras gerais de constituição de sociedades, designadamente: o contrato de constituição deve ser reduzido a escrito (salvo se for exigida forma mais solene para a transmissão dos bens que sejam objeto de entradas em espécie) e devem ser seguidas as demais normas aplicáveis do Código das Sociedades Comerciais (cf. o artigo 28.º do CSC, quanto à exigência de relatório elaborado pelo ROC ou SROC na realização de capital através de bens em espécie).

Os referidos contratos de constituição e as respetivas alterações encontram-se sujeitos à fiscalização do Ministério Público, nos termos do disposto nos artigos 172.º e 173.º e devem ser publicitados de acordo com os artigos 166.º a 171.º do CSC e artigos 70.º a 72.º do Código do Registo Comercial.

Importa, contudo, destacar que a faculdade de criação de novas empresas municipais, intermunicipais e metropolitas, bem como da aquisição de participações sociais por estas, encontra-se suspensa, desde o final de 2011, com a publicação da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro.²⁴

O RJSEL prevê, no n.º 7 do artigo 8.º, a existência de uma lista, permanentemente atualizada, de todas as entidades do SEL e das participações sociais por estas detidas, a disponibilizar no Portal Autárquico²⁵.

²³ Neste sentido, constituir uma empresa municipal com o intuito de gerir um hotel, pode ser ou não ser aceitável. Veja-se por exemplo, o caso de um concelho que pretende dinamizar o turismo, possui atrações naturais e gastronómicas, mas por força do desinteresse de privados, não existem unidades hoteleiras. Neste caso, uma vez que os privados não respondem eficientemente às necessidades dos cidadãos será aceitável a intervenção autárquica.

²⁴ Vide artigo n.º4 da Lei.

²⁵ Atual sítio eletrónico da DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais.

2.2.3 Objeto social das empresas

Como já foi referido, as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas encontram o seu objeto social tipificado no artigo 5.º do RJSEL, donde, apenas podem ser (i) empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral (artigos 18.º a 20.º); (ii) empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional (artigos 21.º a 23.º); ou empresas encarregadas da gestão de concessões (artigos 24.º e 25.º). Impõe-se analisá-las com um pouco mais de detalhe.

De acordo com o artigo 18.º, consideram-se empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral²⁶, as empresas que asseguram a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação de necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes.

Esta definição é abstrata e complexa, pois por um lado se subsume às missões e finalidades do serviço público e por outro, os respetivos princípios e obrigações associadas.

A delimitação do conceito de serviços de interesse económico geral²⁷ tem de ser feita à luz das normas de Direito comunitário originário e derivado, fazendo correntemente apelo à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Neste sentido, o Livro Verde sobre Serviços de Interesse Geral (2003: 7) refere que a expressão “serviços de interesse geral” deriva na prática comunitária do conceito de “serviços de interesse económico geral”²⁸, no entanto, não se restringe a ele, sendo porventura, mais vasto e completo, abrangendo serviços mercantis e não mercantis, considerados de interesse geral pelas autoridades públicas e, por esse motivo, sujeitos a obrigações específicas de serviço público.

²⁶ Como exemplo de empresa com este objeto social temos: a EMEL, Empresa Municipal de Estacionamento de Lisboa, que de acordo com o artigo 3.º, n.º 1, dos seus Estatutos, na versão de 2009, atualmente em vigor, “é uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse geral e tem por objeto a gestão do serviço de estacionamento público no Município de Lisboa, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela Câmara Municipal de Lisboa”.

²⁷ Relevam para a compreensão da natureza e importância dos serviços de interesse económico geral os artigos 14.º e 106.º n.º 2 do TFUE, bem como o protocolo anexo (n.º 26) Relativo aos Serviços de Interesse Geral e o disposto no artigo 36.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

²⁸ Serviços de natureza económica aos quais os Estados-Membros ou a Comunidade impõem obrigações de serviço público, por força de um critério de interesse geral. O conceito de serviços de interesse económico geral abrange assim sobretudo certos serviços prestados pelas grandes indústrias de redes, como os transportes, os serviços postais, a energia e as comunicações. (Livro Verde sobre Serviços de Interesse Geral da Comissão, 2003: 7)

Provavelmente não é desejável nem possível encontrar uma definição europeia única para o conceito de serviços de interesse geral²⁹, pois cabe a cada Estado Membro, em particular, aos poderes públicos classificar determinados serviços como de interesse geral, decidir da natureza e âmbito dos mesmos e ainda definir quem irá prestar serviço, ou seja, eles próprios ou confiar a sua prestação a terceiros, públicos ou privados, com ou sem fins lucrativos Freire (2010: 10).

Assim sendo, Lobo (2007: 35) defende que o conceito de serviço de interesse geral, em particular no que se refere ao objeto social de empresas do SEL, abrange “os grandes setores em rede, a saúde, a educação, a gestão urbanística e de requalificação urbana, a gestão de resíduos, bem como todas as restantes utilidades de base económica suscetíveis de serem prestada numa lógica de mercado e que as autarquias locais decidem promover, numa ótica de proximidade justificada pelo princípio da descentralização.”

Com efeito, trata-se de serviços fundamentais para os cidadãos e que constituem um elemento essencial do modelo europeu de sociedade (Cruz, 2008: 6).

Nos termos dos artigos 19.º e 20.º do RJSEL, as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral têm direito a comparticipações financeiras destinadas ao financiamento da atividade de interesse geral que desenvolvam e, portanto, em sua estrita contrapartida, sendo que para receber essas comparticipações têm de celebrar um contrato de gestão, que deverá conter, entre outras informações, as missões, as obrigações assumidas, os objetivos a atingir e o método de controlo a utilizar para verificação da realização desses objetivos.

No que se refere às empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional, o n.º 1 do artigo 21.º do RJSEL define-as como sendo “aquelas cujas atividades devam assegurar a promoção do crescimento económico local e regional, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social local ou regional, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência.”

Com efeito, e no sentido de tornar mais clara esta definição, o n.º 2 do artigo 21.º elenca um conjunto de atividades que podem estar a cargo de uma empresa encarregada da promoção do desenvolvimento local e regional, designadamente:

- a) Promoção, manutenção e conservação de infra-estruturas urbanísticas e gestão urbana;
- b) Renovação e reabilitação urbanas, gestão do património edificado e promoção do desenvolvimento urbano e rural;
- c) Promoção e gestão de imóveis de habitação social;

²⁹ No entanto, existem denominadores comuns a todos os serviços de interesse público fixados pela jurisprudência comunitária: universalidade, continuidade, etc.

- d) Qualificação e formação profissional;
- e) Desenvolvimento das valências locais e regionais;
- f) Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços educativos, culturais, de saúde, desportivos, recreativos e turísticos e sensibilização e proteção ambiental;
- g) Criação de estruturas e prestação de serviços de apoio a idosos, crianças ou cidadãos desfavorecidos.

Nos termos dos artigos 22.º e 23.º do RJSEL, as empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional³⁰, podem receber participações financeiras destinadas ao financiamento dessas atividades e, portanto, em sua estrita contrapartida, sendo que para receber essas participações têm de celebrar um contrato-programa, que deverá definir pormenorizadamente o objeto e missão, bem como as funções de desenvolvimento local e regional a desempenhar.

Por último, as empresas encarregadas da gestão de concessões, são nos termos do n.º 1 do artigo 24.º, todas as empresas locais que têm por objeto a gestão de concessões atribuídas por entidades públicas. Encontra-se, ainda, prevista no n.º 3 do artigo 25.º, ao contrário do que sucede para as demais empresas, a proibição de qualquer forma de financiamento por parte das entidades participantes.

Importa, ainda referir que segundo Cruz (2008: 13) não se encontra vedada pelo RJSEL a possibilidade das empresas acumularem diferentes objetos sociais³¹ (por exemplo, a gestão de serviços de interesse geral e de promoção do desenvolvimento local). No entanto, “para além da necessidade de se cumprirem os requisitos associados a cada um dos objetos da empresa, deve distinguir-se a regulação contratual da gestão de cada um dos serviços.”

2.2.4 Relações societárias, contratuais e financeiras com os detentores do capital

Quanto às relações societárias, o RJSEL não impõe nenhuma especificidade, aplicando-se, por força do artigo 6.º, a generalidade das normas em vigor para as sociedades comerciais que

³⁰ Como exemplo de empresa com este objeto social temos a Inova - Empresa de Desenvolvimento Económico e Social de Cantanhede - EM, que de acordo com o artigo 3.º dos seus Estatutos, o seu objeto social consiste na promoção do desenvolvimento económico e social do concelho, de forma integrada, visando a melhoria da qualidade de vida das populações e a administração e a promoção do património cultural, urbanístico e paisagístico do município.

³¹ Como exemplo de empresa com a multiplicidade de objetos sociais temos a empresa Trofáguas- Serviços Ambientais, EEM, que de acordo com o n.º 3 do Estatuto, “é uma empresa encarregada da gestão de serviços de interesse geral, da promoção de desenvolvimento económico local e regional e da gestão de concessões previstas no artigo 5.º do RJSEL, de 29 de dezembro.

respeitam ao exercício da função acionista, embora com algumas exceções a considerar que resultam de facto de existir “[...] uma certa supremacia jurídica do município enquanto sócio” (Gonçalves, 2007: 172), e por força do regime especial de consolidação financeira.

Relativamente à função acionista o artigo 15.º do RJSEL estabelece que “[o]s direitos dos titulares do capital social são exercidos, respetivamente, através da câmara municipal, do conselho diretivo da associação de municípios ou da junta metropolitana, em conformidade com as orientações estratégicas”.

As orientações estratégicas a que se refere o artigo 15.º do RJSEL determinam os “objetivos a prosseguir tendo em vista a promoção do desenvolvimento local e regional ou a forma de prossecução dos serviços de interesse geral, contendo metas quantificadas e contemplando a celebração de contratos entre as entidades públicas participantes e as sociedades do setor empresarial local” (artigo 16.º, n.º 3, RJSEL).

No tocante às relações contratuais e financeiras com os detentores do capital, o RJSEL parece rodear-se de várias cautelas, na medida em que, embora admita a possibilidade de os municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas e as respetivas empresas poderem celebrar contratos entre si, uma vez que se trata (pelo menos, no plano formal) de entes juridicamente distintos, não ignora a circunstância de existir uma certa ideia de continuidade entre município e empresa que esbate a distinção substancial das vontades na relação contratual.

O RJSEL proíbe expressamente, no artigo 13.º, quaisquer formas de subsídios à exploração, ao investimento ou em suplemento a participações de capital que não se encontrem nele previsto, o que quer dizer que apenas podem recorrer à figura do contrato-programa e do contrato de gestão, como instrumento jurídico privilegiado de constituição de direitos e obrigações entre si (artigos 20.º e 23.º do mesmo diploma legal).

Os contratos de gestão, conforme se extrai do artigo 20.º do RJSEL, são instrumentos cuja celebração depende da prestação de serviços de interesse geral pelas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas definindo pormenorizadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade do contrato, bem como a eficiência e eficácia que se pretende atingir com a mesma, concretizados através de um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetos visados, apresentando uma justificação objetiva dos montantes financeiros envolvidos por meio de recurso a sistemas de contabilidade analítica (se for o caso).

Quanto ao contrato-programa previsto no artigo 23.º, segue *mutatis mutandis* a disciplina constante do artigo 20.º, sendo celebrado quando esteja em causa a promoção do desenvolvimento económico local e regional.

Ainda, no que se refere às relações financeiras com os sócios, o artigo 31.º do RJSEL dispõe, no n.º 2, que “no caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa”. Se o referido equilíbrio não for reposto o endividamento líquido e o montante dos empréstimos das entidades do SEL concorrem para efeitos dos limites legais de endividamento dos municípios, matéria que será oportunamente desenvolvida no Ponto 3.

Adicionalmente, há ainda que ter em conta as obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 14/2003, de 11 de julho, alterado pelos Decretos-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho, e 69/2007, de 26 de março, que transpõe para o Direito interno a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados-Membros e as empresas públicas.

2.2.5 Acompanhamento e fiscalização das empresas

No âmbito das relações de acompanhamento e fiscalização, importa, desde logo, num plano interno, referir que cabe à assembleia municipal, assembleia intermunicipal e assembleia metropolitana, nos termos do artigo 53.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro do artigo 13.º, alínea d) da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto e do artigo 11.º, alínea q) da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto, acompanhar e fiscalizar a atividade das empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, respetivamente.

Para o efeito, aquelas entidades ficam obrigadas a prestar à câmara municipal, ao conselho diretivo da associação de municípios³² ou à junta metropolitana, consoante o caso, de forma completa e atempada³³, um conjunto de elementos de informação elencados no artigo 27.º do RJSEL, intitulado de “Deveres especiais de informação” - do RJSEL, nomeadamente:

- a) Projetos dos planos de atividades anuais e plurianuais;

³² Também designado de órgão executivo da associação de municípios, vide, neste, sentido à Subseção II da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto.

³³ De acordo com o n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro: “As empresas são obrigadas a disponibilizar completa e atempadamente aos municípios a informação necessária ao cumprimento dos deveres de informação referidos na presente lei, sob pena de dissolução imediata dos respetivos órgãos de administração e de os titulares destes se constituírem, na medida da respetiva culpa, na obrigação de indemnizar os municípios pelos prejuízos causados pela retenção prevista nos números seguintes.”

- b) Projetos dos orçamentos anuais, incluindo estimativa das operações financeiras com o Estado e as autarquias locais;
- c) Planos de investimento anuais e plurianuais e respectivas fontes de financiamento³⁴;
- d) Documentos de prestação anual de contas;
- e) Relatórios trimestrais de execução orçamental;
- f) Quaisquer outras informações e documentos solicitados para o acompanhamento da situação da empresa e da sua atividade, com vista, designadamente, a assegurarem a boa gestão dos fundos públicos e a evolução da sua situação institucional e económico-financeira.

Para o mesmo efeito, acompanhamento e controlo, o artigo 27.º-A do RJSEL aditado pela Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, obriga, ainda, as empresas a manterem permanentemente atualizadas na sua página da Internet as seguintes informações:

- a) Contrato de sociedade e estatutos;
- b) Estrutura do capital social;
- c) Identidade dos membros dos órgãos sociais e respetiva nota curricular;
- d) Remunerações totais, fixas e variáveis, auferidas por cada membro dos órgãos sociais;
- e) Número de trabalhadores desagregado segundo a modalidade de vinculação;
- f) Planos de atividades anuais e plurianuais;
- g) Planos de investimentos anuais e plurianuais;
- h) Orçamento anual;
- i) Documentos de prestação anual de contas, designadamente o relatório anual do órgão de administração, o balanço, a demonstração de resultados e o parecer do órgão de fiscalização;
- j) As participações sociais detidas.

As empresas estão também obrigadas, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º da mesma Lei a adotar “procedimentos de controlo interno adequados a garantir a fiabilidade das contas e demais informações financeiras”.

O RJSEL estabelece ainda, no artigo 28.º, a obrigatoriedade de a fiscalização das empresas ser exercida por um revisor oficial de contas (ROC) ou uma sociedade de revisores oficiais de contas (SROC), a quem compete, designadamente:

- a) Fiscalizar a ação do conselho de administração;

³⁴ Aditado pela Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro.

- b) Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhes servem de suporte;
- c) Participar aos órgãos competentes as irregularidades, bem como os factos que considere reveladores de graves dificuldades na prossecução do objeto da empresa;
- d) Proceder à verificação dos valores patrimoniais da empresa, ou por ela recebidos em garantia, depósito ou outro título;
- e) Remeter semestralmente ao órgão executivo do município, da associação de municípios ou da região administrativa, consoante o caso, informação sobre a situação económica e financeira da empresa;
- f) Pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para a empresa, a solicitação do conselho de administração;
- g) Emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional, bem como sobre o relatório do conselho de administração e contas do exercício;
- h) Emitir parecer sobre o valor das indemnizações compensatórias a receber pela empresa;
- i) Emitir a certificação legal das contas.

Atento o normativo anterior, conclui-se que o revisor oficial de contas tem, nestas entidades, um papel reforçado, pois para além das funções de fiscalização previstas para as sociedades comerciais (as constantes das alíneas a) b) c) d), f) e i)) tem, ainda, funções de fiscalização específicas para este tipo de entidades (as constantes das alíneas e), g), e h)).

Para além do papel reforçado, o revisor oficial de contas, no exercício das suas funções de fiscalização, comporta, implicitamente, um risco profissional acrescido, pois o resultado do seu trabalho está sujeito a um maior escrutínio por parte dos destinatários e a uma maior exposição pública.

Acresce, ainda, o facto das empresas do SEL se encontrarem sujeitas ao controlo de outras entidades, que normalmente, ocorre a jusante da certificação legal das contas, como é o caso das auditorias do Tribunal de Contas, da Inspeção Geral de Finanças, da Direção Geral do Orçamento e das Inspeções Setoriais.

Almeida (2011: 4) refere que a maior exposição pública das empresas públicas e a generalizada imagem negativa da gestão das mesmas perante a opinião pública impõem desafios relevantes e riscos acrescidos ao revisor oficial de contas.

Estes fatores terão, naturalmente, contribuído para a emissão, pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, de uma norma específica – a Diretriz de revisão/auditoria 872 – para a orientação da revisão a entidades municipais, intermunicipais e regionais³⁵, cujo objetivo é “[...] proporcionar orientação aos revisores em exercício de funções de Fiscal Único nas entidades definidas no anterior artigo 3.º, relativamente à fiscalização regulada na Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro” (DRA 872: §9).

No plano externo, as empresas municipais encontram-se sujeitas ao controlo financeiro da legalidade da Inspeção Geral de Finanças (artigo 26.º, n.º 2, *in fine*, RJSEL), que assume, por força do artigo 9.º da LFL, a tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das entidades do SEL, bem como aos poderes de jurisdição e controlo financeiro do Tribunal de Contas (artigo 26.º, n.º 2, do RJSEL e artigo 2.º, n.º 2, alínea c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) - Lei n.º 98/97, de 29 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 26 de agosto e com as alterações introduzidas pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro e pela Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro).

Neste sentido, as empresas do SEL estão sujeitas, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, al. c), f) da LOPTC, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, à fiscalização prévia e concomitante e fiscalização sucessiva, que abrange a apreciação de aspetos da legalidade e da gestão financeira, segundo critérios de economia, eficiência e eficácia, encontrando-se, ainda, os gestores sujeitos à responsabilidade financeira nos termos gerais.

Relativamente à sujeição a fiscalização prévia dos atos e contratos das empresas municipais, e na opinião de vários autores, como Gonçalves (2007: 245) e Siquet (2011: 38), a LOPTC, até à alteração introduzida pela recente Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro, não era suficientemente clara quanto ao modo e ao âmbito da mesma sujeição, obrigando a um esforço de interpretação e de jurisprudência por parte do Tribunal de Contas³⁶.

Não obstante, a jurisprudência do Tribunal de Contas apontava no sentido dos atos e contratos celebradas pelas empresas municipais estarem sujeitos ao exercício da fiscalização prévia, que segundo o mesmo decorria da aplicação dos artigos 5.º, n.º 1, al. c), 44.º, n.º 3, 46.º, n.º 1, al. b) e 47.º, n.º 1, al. a), da LOPTC, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

³⁵ Com a revisão de março de 2009.

³⁶ V.d neste sentido o Acórdão n.º 28/10 – 03 de novembro de 2010 – 1ªS/PL.

Contudo, foi com aprovação da recente Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro³⁷ que passou a estar expressamente consagrada a fiscalização preventiva dos atos e contratos³⁸ das empresas municipais, aplicando-se a obrigatoriedade de submissão a visto para os atos e contratos acima de 350 mil euros³⁹ celebrados por empresas municipais que se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, ou seja, criadas por municípios, para desempenhar funções originariamente administrativas, com encargos suportados direta ou indiretamente por municípios.

Quanto à fiscalização concomitante, a mesma é exercida (cfr. artigo 49.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC) antes do encerramento da respetiva gerência, ou seja, simultânea à realização do ato, contrato, despesa, projeto ou gerência, consubstanciando na realização de auditorias que visam, sobretudo, que o controlo tenha efeitos preventivos e corretivos, incidindo sobre a legalidade ou a boa gestão relativa a atos e contratos que implicam despesas de pessoal, os contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia por força da Lei e a execução de contratos visados (artigo 49.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC).

No âmbito da fiscalização sucessiva ou a *posteriori*, exercida depois de terminado o exercício ou a gerência e elaboradas as contas anuais, os poderes do Tribunal são bem mais amplos, consubstanciando-se na realização de auditorias de qualquer tipo ou natureza sobre a legalidade, a boa gestão financeira (quanto à economia, eficiência e eficácia) e os sistemas de controlo interno das entidades do SEL⁴⁰.

2.2.6 Alienação, reestruturação, fusão, extinção e transformação das empresas

O capítulo VII do RJSEL estipula um conjunto de regras especiais aplicáveis à alienação, reestruturação, fusão, extinção e transformação das entidades do SEL, sem prejuízo de, no que toca aos aspetos substantivos do regime, se aplicar o disposto no CSC.

Quanto à decisão de alienação da totalidade ou parte do capital social das entidades do SEL, o RJSEL, no artigo 43.º, prevê que a mesma é deliberada, consoante o caso, pela assembleia municipal, assembleia intermunicipal ou assembleia metropolitana, sob proposta da respetiva câmara municipal, conselho diretivo, ou junta metropolitana.

³⁷ Foi ainda introduzida uma importante novidade quanto aos efeitos do visto. Nos termos do artigo 45.º n.º 4 da LOPTC determina-se agora a inexistência de quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade para atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950.000.

³⁸ Para efeitos do artigo 46.º da LOPTC, considerando-se como “contratos” os “acordos, protocolos, apostilhas ou outros instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais” (artigo 46.º, n.º1, al. e)).

³⁹ Valor estipulado na LOE para 2012.

⁴⁰ Cfr. al. c) e f) do n.º 1 do artigo 5.º e artigo 55.º da LOPTC.

A alienação da totalidade ou de parte do capital será diferente consoante se trate de uma empresa do SEL de tipo societário ou de uma entidade empresarial local. Relativamente às primeiras, o capital social pode ser alienado a entidades privadas ou públicas, e consoante a percentagem da alienação do capital, poderá implicar que a empresa deixe de integrar o SEL, e consequentemente, de estar abrangida pelo regime jurídico e financeiro do RJSEL.

No que se refere às entidades empresariais locais, o RJSEL, apenas permite que a alienação do capital estatutário seja efetuada a entidades públicas, na medida em que é expressamente proibida a participação de privados neste tipo de empresas (cf. n.º 1 do artigo 33.º e artigo 37.º).

A reestruturação, fusão, extinção e transformação das empresas do SEL de tipo societário têm um tratamento análogo às demais empresas, aplicando-se diretamente as disposições gerais do CSC⁴¹.

Por sua vez, e no que se refere às entidades empresariais locais, o n.º 2 do artigo 44.º do RJSEL, introduz a seguinte particularidade: “As entidades empresariais locais devem ser extintas quando a autarquia ou associação responsável pela sua constituição tiver de cumprir obrigações assumidas pelos órgãos da entidade empresarial local para as quais o respetivo património se revele insuficiente.”

Da citação destaca-se a possibilidade de os detentores do capital (municípios, associação de municípios ou áreas metropolitanas) poderem ser responsabilizados por obrigações assumidas pelas entidades empresariais, para além do montante do capital estatutário, uma espécie de responsabilidade ilimitada, e o facto de prever a extinção de empresas consideradas inviáveis.

Importa, ainda, referir que, segundo Freitas do Amaral (1992: 588-589), as entidades empresariais locais, na qualidade de pessoas coletivas de direito público, não podem extinguir-se a si próprias nem tão pouco estão sujeitas à falência e à insolvência, só por decisão pública podem ser extintas, conforme o n.º 1 do artigo 33.º do RJSEL, conjugado com o n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto.

Tal como referido anteriormente, encontra-se suspensa a criação de empresas municipais, intermunicipais ou metropolitanas, embora, o n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro venha permitir, de forma excecional, que os órgãos competentes dos municípios,

⁴¹ Nomeadamente, os artigos 97.º e seguintes, no que se refere ao regime da fusão de empresas, os artigos 130.º e seguintes, quanto à transformação e os artigos 225.º e seguintes e 326.º e seguintes, relativamente à alienação de participações sociais em sociedades por quotas e sociedades anónimas, respetivamente.

das associações de municípios ou das áreas metropolitanas possam determinar: “a) A fusão de duas ou mais entidades do SEL, nos termos previstos no Código das Sociedades Comerciais; ou b) A aquisição de participação em sociedades de capital maioritariamente público existentes à data de entrada em vigor da presente lei.”

2.2.7 Reforma do regime jurídico

Na sequência dos compromissos assumidos pelo Estado Português no contexto de assistência económica e financeira celebrado com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, foi definido no Documento Verde da Reforma da Administração Local (2011: 15), como eixo prioritário⁴² a reforma do SEL, que subsumir-se-á na criação de um novo regime jurídico para o setor.

De acordo com o citado documento (2011: 15), a reforma do SEL, persegue os seguintes objetivos:

- Redução significativa do número de entidades;
- Delimitar o setor estratégico de atuação do SEL;
- Adequar o objeto e as atividades do SEL às atribuições e competências dos Municípios;
- Delimitar o peso contributivo do Município nas receitas próprias do SEL.

Encontra-se, atualmente, em discussão a Proposta de Lei n.º 58/XII⁴³, da autoria da Presidência do Conselho de Ministros, relativa ao novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, tendo sido aprovada na Reunião Plenária n.º 135 de 25 de julho de 2012, encontrando-se atualmente para promulgação.

O novo regime jurídico vai ao encontro dos objetivos fixados para a reforma do setor, destacando-se, essencialmente, do atual regime nos seguintes aspetos:

- Fim da dualidade entre entidades de direito público e empresas de direito privado;
- Obrigatoriedade de dissolução de empresas que, à luz de um conjunto de indicadores, não apresentem viabilidade ou sustentabilidade financeira⁴⁴;
- A interdição de constituição ou de participação das empresas locais em outras empresas, associações, fundações ou cooperativas;

⁴²A reforma administrativa da Administração Local assentará em quatro eixos prioritários, a saber: Eixo 1 - SEL, Eixo 2 - Organização do território, Eixo 3 - gestão municipal, intermunicipal e financiamento e Eixo 4 - Democracia local

⁴³Disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36975>

⁴⁴A Proposta de Lei n.º 58/XII, aponta para a dissolução das empresas locais, sempre que se verifique uma das circunstâncias elencadas no n.º 1 do artigo 62.º.

- Alargamento das competências atribuídas ao revisor oficial de contas, como seja, a título exemplificativo, a al. a) do n.º 6 do artigo 25.º da referida proposta: “Emitir parecer prévio relativamente ao financiamento e à assunção de quaisquer obrigações financeiras;”.

Todavia, o aspeto mais inovador da proposta parece ser a obrigatoriedade de dissolução das entidades do SEL integradas no subsetor institucional da administração pública local⁴⁵, para efeitos do apuramento do défice e da dívida pública nos termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95)⁴⁶.

Entretanto, o Governo implementou, à luz do definido no Documento Verde da Reforma da Administração Local, algumas medidas de controlo e supervisão do setor, em particular através dos seguintes diplomas legais:

- Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, que altera o RJSEL e suspende a possibilidade de os municípios, as associações de municípios, as áreas metropolitanas e as entidades do SEL criarem empresas ou adquirirem participações em sociedades comerciais, bem como estabelece novas regras de transparência e exigências de informação no funcionamento do setor.
- Lei de Enquadramento Orçamental, alterada pela Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro, que através dos n.ºs 5 e 6 do seu artigo 2.º, aplica os princípios e regras orçamentais às entidades do SEL que integram o subsetor institucional da administração pública local, para efeitos do apuramento do défice e da dívida pública nos termos do SEC95.
- Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, que aprova o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012, conjugado com a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, que sujeitam, as entidades do SEL que integram o subsetor institucional da administração pública regional e local, a um conjunto de regras que balizam e condicionam a assunção dos compromissos e despesas aos fundos disponíveis a muito curto prazo⁴⁷.

⁴⁵ Consultar: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xlang=pt&xpgid=ine_main&xpid=INE

⁴⁶ Veja-se, neste sentido, que os critérios de dissolução das empresas locais, previstos nas al. b) e c) do n.º 1 do artigo 62.º da Proposta de Lei n.º 58/XII, coincidem com os indicadores que definem se as entidades integram ou não o subsetor institucional regional local, para efeitos do apuramento do défice e da dívida pública, nos termos do SEC95, designadamente: a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais incorridos; b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas.

⁴⁷ Para efeitos da presente lei, integram os fundos disponíveis, a receita efetiva própria que tenha sido cobrada, ou recebida como adiantamento, a previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes, o produto de empréstimos contraídos nos termos da lei, as transferências ainda não efetuadas decorrentes de Programas e projetos QREN cujas faturas se encontram liquidadas e devidamente certificadas ou validadas e outros montantes decorrentes do aumento temporário dos fundos disponíveis, conforme previsto no artigo 4.º da mesma lei, os quais devem ser autorizados pela câmara municipal, sem possibilidade de delegação, quando envolvam entidades da administração local.

2.3 Regime contabilístico

O presente capítulo visa dar enquadramento contabilístico das entidades do SEL e analisar, em particular, o processo de transição para o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho.

2.3.1 Normativos contabilísticos

De acordo com o disposto nos artigos 6.º e 41.º do RJSEL⁴⁸, a contabilidade das entidades que compõem o SEL é efetuada nos mesmos moldes da contabilidade empresarial privada.

Todavia, não se trata de uma norma inovadora, pois desde a aprovação do Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de fevereiro revogado pelo Decreto-Lei n.º 410/89, de 21 de novembro, que as empresas públicas aplicam o Plano Oficial de Contabilidade (POC).

Do mesmo modo, o Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, que aprova o SNC⁴⁹ e revoga o POC, determina, na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º, a sua aplicabilidade às empresas públicas.

Assim sendo, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, tal como a maioria de empresas públicas e privadas nacionais⁵⁰, aplicaram os princípios contabilísticos geralmente aceites, o POC⁵¹, tendo posteriormente, passado a adotar o modelo contabilístico do SNC.

Pese embora, o atual modelo de normalização contabilística se encontrar dividido em quatro níveis hierárquicos de aplicação, obrigatória ou facultativa, consoante o caso, com níveis de exigência diferenciados de relato financeiro e de informação contabilística, as entidades que integram o SEL não podem optar pelos regimes simplificados⁵² de normalização contabilística existentes para as pequenas entidades e para as microentidades, uma vez que, de acordo com os artigos 28.º e 38.º do RJSEL têm as suas demonstrações financeiras sujeitas à certificação legal das contas.

⁴⁸ O artigo 6.º e 41.º do RJSEL referem, respetivamente, o seguinte:

- “As empresas [do tipo societário] regem-se pela presente lei, pelos respetivos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do SEE e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais.” (artigo 6.º).
- “A contabilidade das entidades empresariais locais respeita o Plano Oficial de Contabilidade e deve responder às necessidades de gestão empresarial, permitindo um controlo orçamental permanente.” (artigo 41.º)

⁴⁹ Retificado pela Declaração de Retificação n.º 67-B/2009, de 11 de setembro.

⁵⁰ Com exceção das empresas que de acordo com o n.º 4 do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho estão obrigadas a aplicar as Normas Internacionais de Contabilidade, designadamente, às contas consolidadas das empresas com títulos negociados em qualquer mercado regulamentado, bem como as contas das entidades cotadas que não sejam grupos de sociedade, que em Portugal, no seu conjunto, de acordo com Guimarães (2010: 11) se estima que sejam cerca de uma centena.

⁵¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 410/89, de 21 de novembro.

⁵² Previstos, respetivamente, na Norma Contabilística de Relato Financeiro para Pequenas Entidades, publicada através do Aviso n.º 15654/2009, de 7 de setembro, e na Norma Contabilística para Microentidades, publicada através do Aviso n.º 6726 – A/2011, de 14 de março.

A contabilidade das empresas que integram o SEL, para além de respeitar o SNC, deve ainda, nos termos do disposto no artigo 41.º do RJSEL, “responder às necessidades de gestão empresarial, permitindo um controlo orçamental permanente”.

Para o efeito, as entidades empresariais municipais, intermunicipais e metropolitanas encontram-se subordinadas à disciplina dos instrumentos de gestão previsional, elencados no artigo 40.º do RJSEL, aprovados, respetivamente, pela câmara municipal, pelos conselhos diretivos das associações de municípios e pelas juntas metropolitanas.

Também, e no que se refere às entidades que integram o SEL sob a forma de sociedade comercial, as mesmas estão, nos termos dos artigos 27.º e 27.º - A do RJSEL e n.º 2 do artigo 49.º da LFL, obrigadas à elaboração e divulgação de documentos previsionais.

Contudo, sem prejuízo da obrigatoriedade e divulgação dos documentos de natureza previsional, não existem modelos nem orientações técnicas para a sua elaboração e execução, cabendo a cada entidade a definição da densidade e conteúdo da informação a divulgar.

As empresas do SEL que integram o subsector institucional da administração pública local, para efeitos do apuramento do défice e da dívida pública nos termos do SEC95⁵³, por força do n.º 5 do artigo 2.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na sua redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, LEO, estão sujeitas a um conjunto de obrigações de carácter orçamental⁵⁴, designadamente aos princípios e às regras orçamentais constantes do capítulo II da mesma lei, bem como à elaboração de mapas com as receitas e as despesas organizadas por classificação económica⁵⁵ e orgânica (cf. o disposto no n.º 2 do artigo 5.º conjugado com o artigo 32.º da LEO).

Posto isto, conclui-se que empresas que integram o subsector institucional da administração pública local para efeitos do apuramento do défice e da dívida pública, nos termos do SEC95, aplicam, simultaneamente, o SNC e um “regime simplificado de controlo da execução orçamental” (cf. o n.º 3 do artigo 11.º da LEO).

⁵³ No quadro do SEC95 existem dois critérios determinantes para aferir se determinada empresa integra o subsector institucional das administrações regionais e locais, que são o controlo por parte de uma entidade integrada no setor das administrações públicas e o carácter não mercantil, ou seja, menos de 50% dos seus custos de produção são cobertos por vendas e prestação de serviços.

⁵⁴ O Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro, que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2012, determina, no seu artigo 21.º, que as entidades públicas reclassificadas que integram o subsector da administração central devam reger-se por um “regime simplificado de controlo da execução orçamental”, no entanto, quanto às entidades do SEL que integram o subsector institucional da administração pública local nada refere sobre o regime de execução orçamental a adotar.

⁵⁵ O classificador económico das receitas e despesas públicas foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

2.3.2 Prestação de contas

As entidades do SEL estão obrigadas, anualmente, à elaboração e divulgação, com referência a 31 de dezembro, dos documentos de prestação de contas previstos no RJSEL, nos estatutos, no Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, bem como aos documentos que se encontram previstos no Código das Sociedades Comerciais e demais legislação.

Assim sendo, o RJSEL, em particular os artigos 29.º (para as empresas constituídas nos termos da lei comercial) e 42.º (no que se refere às entidades empresariais locais), determina os seguintes documentos de prestação de contas:

- Balanço;
- Demonstração de resultados;
- Anexo ao balanço e à demonstração dos resultados;
- Demonstração dos fluxos de caixa;
- Relação das participações no capital de sociedades e dos financiamentos concedidos a médio e longo prazo;
- Relatório sobre a execução anual do plano plurianual de investimentos;
- Relatório do conselho de administração e proposta de aplicação dos resultados;
- Parecer do revisor oficial de contas.

As entidades do SEL, como entidades sujeitas ao SNC, devem apresentar os documentos de prestação de contas elencados no §8 da Estrutura Conceptual do SNC, cujos modelos foram publicados pela Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro, nomeadamente:

- Balanço;
- Demonstração dos resultados;
- Demonstração das alterações no capital próprio;
- Demonstração dos fluxos de caixa; e
- O anexo em que se divulguem as bases de preparação e políticas contabilísticas adotadas e outras divulgações exigidas pelas NCRF.

Relativamente aos documentos elencados no RJSEL apenas acresce a demonstração das alterações no capital próprio.

Os artigos 65.º a 70.º do Código das Sociedades Comerciais estabelecem, ainda, alguns documentos que devem integrar a prestação de contas das empresas, dos quais importa destacar o relatório de gestão, o relatório sobre a estrutura e as práticas de governo societário,

quando não faça parte integrante do relatório de gestão, a certificação legal das contas e o parecer do órgão de fiscalização.

Identificados os documentos de prestação de contas das entidades do SEL, importa agora saber sobre quem impende a obrigação de elaborar e aprovar os mesmos.

O n.º 1 do artigo 65.º do mesmo código, com epígrafe de o “dever de relatar a gestão e apresentar contas” dispõe que impende sobre os membros da administração da empresa a obrigação de elaborar e submeter⁵⁶ os documentos de prestação de contas aos órgãos competentes. Esta obrigação aplica-se quer às empresas do SEL constituídas nos termos da Lei comercial, quer às entidades empresariais locais.

A obrigação de apreciar e aprovar os documentos de prestação de contas recai sobre a assembleia geral ou sobre o órgão executivo da entidade titular do capital estatutário (câmara municipal, conselhos diretivos das associações de municípios e juntas metropolitanas), consoante se trate de uma entidade do SEL constituída nos termos da Lei comercial (artigo 15.º do RJSEL conjugado com o n.º 3 do artigo 189.º do CSC) ou de uma entidade empresarial local (cf. resulta do artigo 39.º, al. a), do RJSEL).

De acordo com o disposto na al. d) do n.º 1 do artigo 27.º do RJSEL, os documentos de prestação de contas das entidades do SEL constituídas nos termos da Lei comercial devem, também, ser disponibilizados, de forma completa e atempada, ao órgão executivo da entidade titular do capital social, ou seja, à câmara municipal, ao conselho diretivo da associação de municípios ou à junta metropolitana, para efeitos de acompanhamento e controlo, sob pena de dissolução imediata dos respetivos órgãos da administração (n.º 3 do mesmo artigo).

As entidades do SEL estão ainda sujeitas ao dever de prestar contas ao Tribunal de Contas, conforme dispõem os artigos 51.º, n.º 1, al. o) e 52.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que deverá ocorrer até 30 de abril do ano seguinte àquele a que respeitem.

Relativamente aos demais destinatários dos documentos de prestação anual de contas a al. i) do artigo 27.º - A e o n.º 4 do artigo 29.º do RJSEL, bem como a al. b) do n.º 2 do artigo 49.º da LFL determinam, ainda, que essa informação deve ser disponibilizada aos cidadãos em geral através da sua publicação na página da internet, do boletim municipal e de um dos jornais mais lidos na área.

⁵⁶ Em regra no prazo de três meses a contar da data do encerramento de cada exercício anual, ou no prazo de cinco meses a contar da mesma data quando se trate de sociedades que devam apresentar contas consolidadas ou que apliquem o método da equivalência patrimonial, conforme dispõe o artigo 65.º do CSC.

Por fim, o registo da prestação de contas obedece ao disposto nos artigos 3.º, n.º1, al. n), 5.º, al. d) e 42.º do Código do Registo Comercial.

2.3.3 Transição para o SNC

2.3.3.1 Notas prévias

Com a entrada em vigor do SNC, para os exercícios contabilísticos iniciados em ou após 1 de janeiro de 2010, as entidades do SEL tiveram, tal como a generalidade das empresas, de proceder à adaptação dos princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal ao SNC.

O processo de adoção do SNC, pelas entidades do SEL, não se reveste de particularidades face às demais entidades, quando muito, poder-se-á dizer que, atendendo à natureza da entidade, em particular à multiplicidade de utentes e interessados na sua informação financeira, existe uma obrigatoriedade acrescida de divulgar, de forma clara, completa e transparente, os ajustamentos ocorridos nas demonstrações financeiras das empresas do SEL, com a transição para o SNC.

As empresas do SEL tiveram, assim, de adotar o SNC na mesma data e nos mesmos moldes das demais entidades a ele sujeitas.

O único aspeto em que a adoção do SNC pelas empresas do SEL possa ter sido, eventualmente, diferente, é ao nível dos impactos provocados na apresentação da informação financeira.

Aqui, a questão prévia que se coloca é a de saber se a mesma realidade, divulgada segundo diferentes sistemas contabilísticos, POC e SNC, conduz a uma imagem diversa da situação das entidades do SEL, ao ponto de influenciar ou mesmo alterar as decisões tomadas com base nessa informação, por parte dos interessados na informação financeira da entidade, em particular, as decisões tomadas no âmbito do relacionamento societário, contratual e financeiro com os sócios públicos (contratos-programa, contratos de gestão, subsídios à exploração, endividamento municipal, prestação de contas, cobertura de prejuízos).

Os estudos empíricos efetuados em Portugal sobre adoção do SNC, em particular no que se refere aos seus impactos, estão efetuados numa lógica de empresas privadas, não existindo trabalhos sobre empresas públicas; Tal lacuna justifica que, no âmbito do presente trabalho, particularmente através do estudo empírico (Ponto 4), sejam identificados e analisados os efeitos da adoção do SNC, na posição financeira e desempenho económico das entidades do SEL.

Portanto, cumpre agora analisar, de forma sintética, as principais regras e procedimentos subjacentes ao processo de transição para o SNC, que tal como já referido é transversal a todas as entidades que se encontram no respetivo âmbito de aplicação.

2.3.3.2 Regras e procedimentos subjacentes ao processo de transição

A transposição para o novo normativo não se limita a um elenco de alterações concretas à forma de registo e de relato de transações económicas mas sim, e principalmente, a uma mudança de filosofia de base no reporte da informação financeira (Correia, 2009: 29).

Desde logo, porque o SNC tem, segundo Cravo (2010: 19), um “cariz marcadamente económico numa estrutura jurídica”, o que implica o abandono de um modelo híbrido (baseado no POC e nas Diretrizes Contabilísticas – que acolhia já algumas das NIC), o qual tinha uma ênfase jurídica muito forte, e a adoção de um novo referencial assente, sobretudo, num modelo económico.

Com efeito, o SNC “trata-se de um modelo de normalização contabilística assente mais em princípios do que em regras explícitas”⁵⁷ (n.º 1.2 do anexo ao Decreto-Lei n.º 158/2009), o que significa, obviamente, que introduz um grau maior de subjetividade na interpretação das normas e, consequentemente, na apresentação e divulgação do relato empresarial.

A adoção do SNC representa, assim, uma mudança de paradigma, que associada às intrínsecas alterações introduzidas aos critérios e às formas de reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação de factos, obrigam a uma disciplina acrescida na sua aplicação, em especial no momento da conversão das demonstrações financeiras para o novo referencial contabilístico.

Na adoção, pela primeira vez, do SNC, as empresas devem atender a diversos procedimentos. Neste sentido, Rodrigues (2009: 524) enumera os 6 passos principais a adotar no momento da transição:

- 1º. identificar a data de elaboração das demonstrações financeiras, de acordo com as NCRF;
- 2º. selecionar as políticas contabilísticas a adotar;
- 3º. decidir sobre a aplicação, ou não, das isenções facultativas, à aplicação retrospectiva das NCRF;

⁵⁷ Correia (2009: 29) refere, neste sentido, que: “Basear-se mais em princípios que em regras significa, por exemplo, que a lista de indícios externos e internos que obriga à elaboração de testes de imparidade não seja exaustiva (NCRF 12, §71), que o conceito de controlo seja apresentado qualitativamente (NCRF 15, §4 e NI 1), que os indicadores sugeridos para a determinação da moeda funcional de uma entidade não sejam definitivos, cabendo ao órgão de gestão a utilização de juízo de valor se necessário (NCRF 23, §12) e que se “ajude” à classificação das locações com base em exemplos e indicadores, ainda que se assuma a possibilidade de os mesmos não serem conclusivos (NCRF 9, §12).”

- 4°. seguir as exceções obrigatórias, à aplicação retrospectiva das NCRF;
- 5°. preparar um balanço de abertura de acordo com as NCRF; e
- 6°. explicar os efeitos da transição.

A data de adoção do SNC definida é 1 de janeiro de 2010, sendo obrigatório a elaboração de pelo menos um ano comparativo, o ano de 2009, ano esse que deverá ser “reexpresso” de POC para SNC, garantindo assim a comparabilidade do relato financeiro. Este processo implica analisar os eventos e transações que compõem as demonstrações financeiras de 2009, exercício relatado em POC, e “reexpressá-las” atendendo aos princípios contabilísticos e de relato financeiro do SNC.

Ora, reexpressar o ano de 2009, obriga a um repensar de todos os factos patrimoniais refletidos nas demonstrações financeiras apresentadas segundo os princípios contabilísticos geralmente aceites (PCGA) anteriores.

Assim sendo, para orientar e disciplinar o referido processo de transição, o SNC contém uma norma transitória, a NCRF 3 - Adoção pela primeira vez das Normas Contabilísticas e de Relato Financeiro⁵⁸, que estabelece os procedimentos a seguir na adoção das NCRF pela primeira vez.

Esta norma, para além de criar condições para uma correta transição do POC para o SNC, pretende, ainda, segundo o seu §1, assegurar que as primeiras demonstrações financeiras de uma entidade, apresentadas de acordo com as NCRF, contenham informação, que:

- Seja transparente para os utentes e comparável em todos os períodos apresentados;
- Proporcione um ponto de partida conveniente para a contabilização segundo as NCRF;
- Possa ser gerada a um custo que não exceda os benefícios para os utentes.

Relativamente aos procedimentos a seguir na adoção das NCRF pela primeira vez, o §5 da mesma NCRF 3, determina que a entidade deve, no momento da transição, elaborar o “balanço de abertura de acordo com as NCRF”, que define como sendo “o ponto de partida de contabilização de acordo com as NCRF e servirá para comparativo nas primeiras demonstrações financeiras de acordo com as NCRF.”

A data de referência do referido balanço de abertura “é a data de início do primeiro período para o qual a entidade apresenta as suas primeiras demonstrações financeiras de acordo com

⁵⁸ A NCRF 3 – Adoção pela primeira vez das Normas de Contabilidade e de Relato Financeiro tem por base a Norma Internacional de Relato Financeiro IFRS 1 – Adoção pela primeira vez das Normas Internacionais de Relato Financeiro, adotada pelo texto original do Regulamento (CE) n.º. 1126/2008 da Comissão de 3 de novembro.

as NCRF” (NCRF 3, §4), devendo as primeiras demonstrações financeiras anuais de acordo com o SNC incluir, no mínimo, um ano de informação comparativa (NCRF3, §13).

Por conseguinte, é entendimento comum que a data de referência do balanço de abertura coincide, formalmente, para a generalidade das empresas, com a data de 1 de janeiro de 2010, entenda-se, 31 de dezembro de 2009. A elaboração do balanço de abertura obriga, naturalmente, à reexpressão da demonstração de resultados à mesma data.

Portanto, à luz dos pressupostos da continuidade e da característica qualitativa da comparabilidade da informação, o ano de 2009 é, simultaneamente, o último período de aplicação do referencial POC e o primeiro ano em que se prepara a informação de acordo com as NCRF, tornando-se o ano da transição e o momento em que ocorrem os ajustamentos e impactos ao nível da posição financeira e desempenho económico das entidades.

Assim, no balanço de abertura, as entidades têm de aplicar retrospectivamente as NCRF. Isto é, elaborar o balanço de abertura como se as NCRF estivessem já em vigor.

Com o objetivo de que a transição possa ser gerada a um custo que não exceda os benefícios para os utentes, a NCRF 3 prevê duas exceções ao princípio de que o balanço de abertura deve ser elaborado de acordo com todas as NCRF e com efeitos retrospectivos. Por um lado, determina isenções da aplicação de alguns requisitos das NCRF (§10)⁵⁹ e, por outro, determina proibições à aplicação retrospectiva de alguns aspetos de outras NCRF (§11)⁶⁰.

As entidades do SEL, no momento da elaboração do balanço de abertura (publicado ou não) têm, com algumas exceções⁶¹, de obedecer às quatro regras estabelecidas no § 7 da NCRF 3, designadamente:

⁵⁹ Em função das situações concretas que venham a ocorrer nas operações de transição das entidades, estas podem optar pelo uso de uma ou mais das isenções:

- Concentração de atividades empresariais;
- Justo valor ou revalorização como custo considerado;
- Benefícios dos empregados;
- Diferenças de transposição cumulativas;
- Instrumentos financeiros compostos;
- Designação de instrumentos financeiros previamente reconhecidos;
- Locações.

⁶⁰ A NCRF 3 proíbe a aplicação retrospectiva das seguintes matérias:

- Reconhecimento de ativos e passivos;
- Contabilidade de cobertura;
- Estimativas;
- Ativos classificados como detidos para venda e unidades operacionais descontinuadas.

⁶¹ Com o objetivo de que a transição possa ser gerada a um custo que não exceda os benefícios para os utentes, a NCRF 3 prevê duas exceções ao princípio de que o balanço de abertura de acordo com as NCRF deve ser elaborado de acordo com todas as normas. Por um lado, determina isenções de alguns requisitos de outras NCRF (§10) e, por outro lado determina proibições à aplicação retrospectiva de alguns aspetos de outras NCRF (§11).

- Reconhecer todos os ativos e passivos, nos termos em que tal seja requerido pelas NCRF.
- Não reconhecer itens como ativos ou passivos se nos termos das NCRF não sejam de reconhecer como tal.
- Reclassificar itens que eram reconhecidos segundo o POC como um tipo de ativo, passivo ou componente do capital próprio, mas que são um tipo diferente de ativo, passivo ou componentes do capital próprio segundo as NCRF.
- Aplicar as NCRF na mensuração de todos os ativos e passivos reconhecidos. Relativamente à mensuração, importa ainda atender que os ativos e passivos que já eram reconhecidos à luz do POC e que continuam a sê-lo ao abrigo do SNC, poderão: (a) manter as mesmas quantias assumidas nos termos do POC; (b) ver alteradas as suas quantias, por força das novas normas, ou da adoção de novas políticas em termos de mensuração, ao abrigo da NCRF, gerando assim ajustamentos de transição.

Assim a adoção do SNC, por um lado, leva a que certos acontecimentos que eram considerados no ativo, passivo e capital próprio tenham que ser desreconhecidos por não cumprirem os critérios de reconhecimento e mensuração, e por outro lado, outros que não eram até então reconhecidos passem a sê-lo, por cumprirem os referidos critérios.

Ainda, no que toca à elaboração do balanço de abertura, a NCRF 3 dispõe no seu § 8 que as políticas contabilísticas que uma entidade usa no seu balanço de abertura de acordo com as NCRF podem diferir daquelas que usou para a mesma data aplicando o POC.

Por conseguinte, o §8 determina, ainda, que “uma entidade deverá reconhecer esses ajustamentos diretamente nos resultados transitados (ou, se apropriado, noutro item do capital próprio) à data da transição para as NCRF”, na medida em que os mesmos derivam de acontecimentos e transações anteriores à data da transição para as NCRF.

Segundo a NCRF 3, a entidade deve explicar de que forma a transição do referencial contabilístico anterior, para o SNC, afetou a sua posição financeira, o seu desempenho económico e os seus fluxos de caixa relatados. Para tal, devem ser feitas, entre outras, as seguintes divulgações nas demonstrações financeiras elaboradas pela primeira vez de acordo com as NCRF:

- A reconciliação do capital próprio e do resultado líquido relatados segundo o POC com o capital próprio e resultado líquido expressos segundo as NCRF, na data de transição para as NCRF e no final do último período apresentado nas mais recentes demonstrações financeiras anuais da entidade, elaboradas segundo o POC (§16 a).
- Caso a entidade tenha reconhecido, qualquer perda por imparidade, pela primeira vez ao preparar o balanço de abertura de acordo com as NCRF, deve obedecer às disposições específicas da NCRF 12 – “Imparidade de Ativos”, que exige que a entidade reconheça essas perdas no período à data de transição para as NCRF (§16 b).

2.4 Caracterização económica do setor empresarial local

O presente capítulo pretende fazer uma breve caracterização do SEL, sob o ponto de vista da sua dimensão, composição e situação económico-financeira.

2.4.1 Universo

Como adverte Sofia d’Alte (2007: 267) não é tarefa fácil tentar esboçar um quadro geral das entidades que integram o setor empresarial público, a prática mostra que não tem sido possível determinar com rigor o número de entidades que o integram, bem como, em alguns casos aferir de imediato, e sem uma análise preliminar, se determinada empresa é municipal, intermunicipal ou metropolitana.

Sobre este assunto, o Relatório de Consultoria Técnica para elaboração do Livro Branco do SEL (2011: 13-14) adverte para o seguinte:

Infelizmente, apesar do quadro jurídico e institucional definir o universo do Setor Empresarial Local e as entidades que o integram (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro), essa definição não teve reflexo nas categorias operativas consideradas nas diversas fontes de informação, nomeadamente na natureza jurídica das diversas unidades, pelo que é difícil encontrar uma correspondência unívoca entre a delimitação institucional e aquelas categorias, que permita uma inequívoca identificação das entidades que devem integrar o Setor Empresarial Local.

De facto, nos termos do n.º 6 do artigo 8.º e artigo 36.º do RJSEL a denominação das empresas que integram o SEL deve ser acompanhada da indicação da sua natureza municipal,

intermunicipal ou metropolitana, no entanto, o que se verifica é que nem todas as empresas adotaram os respetivos acrónimos⁶², o que naturalmente, dificulta a delimitação do perímetro.

Para além disso, “são múltiplas as designações, as formas de organização e as formas jurídicas adotadas por entidades que pertencem ao SEL” (Relatório de Consultoria Técnica para elaboração do Livro Branco do SEL, 2011: 13).

A própria natureza dinâmica do SEL dificulta o conhecimento rigoroso e imediato da sua dimensão, isto porque um ente local pode, a qualquer momento, proceder à criação, cisão, fusão e extinção de empresas ou, simplesmente, à alienação ou aquisição de partes de capital que afaste ou confira a dita influência dominante, pelo que a recolha da informação é tanto pior quando se trata da forma indireta de exercer a influência.

A própria Direção Geral das Autarquias Locais, no âmbito do dever específico de informação nesta matéria, sem prejuízo de disponibilizar, no seu sítio eletrónico, uma listagem⁶³ de empresas do SEL, não consegue determinar com precisão o universo do SEL.

Esta situação resulta, em parte, do facto de a Direção Geral das Autarquias Locais não dispor, até à publicação da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, de meios tendentes à obtenção desta informação, pois, até então, não se encontrava expressamente prevista a obrigatoriedade de comunicação, da criação de entidades do SEL ou da aquisição de quaisquer participações sociais à Direção Geral das Autarquias Locais.

Contudo, e atenta esta ressalva, a Direção Geral das Autarquias Locais (2010: 27) refere que de acordo com a informação disponível, o setor era, em 2010, composto por duzentas e oitenta e nove entidades.

Confrontado com a falta de coerência dos dados sobre o SEL e na urgência de saber em concreto qual a dimensão e a situação económico-financeira do mesmo, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2010, publicada no Diário da República, 1ª série, de 30 de agosto, constituiu uma comissão com vista à elaboração do “Livro Branco do SEL”, com o intuito de proceder a um diagnóstico do setor.

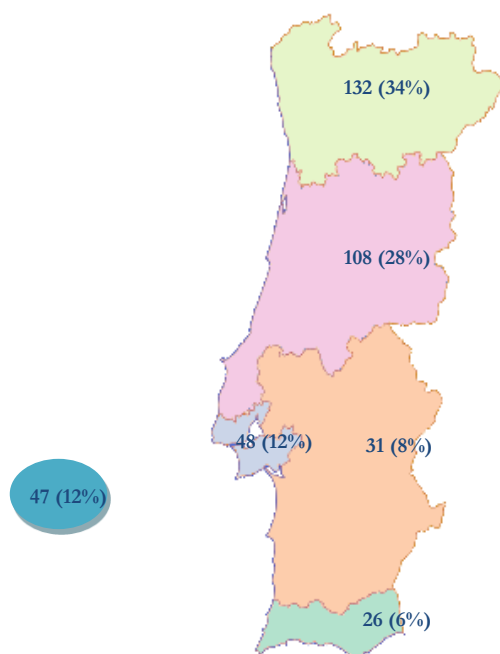
⁶² As empresas (E) e entidades empresariais (EE) podem ter natureza municipal (M), intermunicipal (IM) e metropolitana (MT) (artigos 8.º e 36.º). Da combinação destes atributos resultam os seguintes acrónimos que deverão constar obrigatoriamente da denominação social: EM, EIM, EMT, EEM, EEIM, EEMT.

⁶³ Listagem reportada a 14 de fevereiro de 2011 e disponível em: <http://www.portautarquico.pt/portautarquico/Home.aspx>, consultada em 17 de janeiro de 2012, às 23h46.

O referido Livro Branco do SEL foi concluído e apresentado em novembro de 2011 e reporta-se à situação do setor em 2009.

Segundo este documento, o universo do SEL era, àquela data, composto por 392 entidades, mais de uma centena de entidades do que aquelas que estavam identificadas na base de dados da Direção Geral das Autarquias Locais. Dessas, 354 têm natureza municipal e 38 têm natureza intermunicipal ou metropolitana, distribuídas geograficamente conforme expõe a Ilustração 1.

Ilustração 1 - Distribuição geográfica das entidades do SEL



Fonte: Adaptação dos dados em anexo ao Livro Branco do SEL

2.4.2 Atividades económicas

Como já foi oportunamente referido, as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas encontram o seu objeto social tipificado no artigo 5.º do RJSEL, donde, apenas podem ser empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral, empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local e regional ou empresas encarregadas da gestão de concessões, sendo que em qualquer um dos casos, dentro das atribuições dos municípios. Assim, com base nestes objetos sociais, as entidades do SEL desempenham as atividades económicas elencadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Distribuição das entidades por CAE, nível 1

Classificação Atividades Económicas	Entidades	
	Número	%
Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	6	1,5
Indústrias transformadoras	13	3,3
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	9	2,3
Captação, tratamento e distribuição de água, saneamento, gestão de resíduos e despoluição	46	11,7
Construção	37	9,4
Comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos	8	2,0
Transportes e armazenagem	19	4,8
Alojamento, restauração e similares	11	2,8
Atividades de informação e de comunicação	7	1,8
Atividades imobiliárias	25	6,4
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	40	10,2
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	30	7,7
Administração Pública e Defesa, Segurança Social Obrigatória	26	6,6
Educação	24	6,1
Atividades de saúde humana e apoio social	9	2,3
Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	75	19,1
Outras atividades de serviços	7	1,8
Total	392	100

Fonte: Relatório de Consultoria Técnica para elaboração do Livro Branco do SEL (2011: 44)

Da análise ao Quadro 1 conclui-se que as entidades do SEL dedicam-se a um alargado e diversificado conjunto de atividades, tradicionalmente desempenhadas pelas autarquias, com particular destaque para a provisão de serviços recreativos e desportivos e ainda de saneamento básico, recolha e tratamento de resíduos, bem como, de serviços de consultoria, científicos, técnicos e similares.

2.4.3 Recursos humanos

Desconhece-se, em concreto, o número de trabalhadores afetos ao SEL, bem como os gastos envolvidos. No entanto, o Livro Branco do SEL, de acordo com a informação que conseguiu recolher relativamente a 333 entidades, num total de 392, aponta para mais de 14.342 trabalhadores⁶⁴ ao serviço do setor no final de 2009, o que dá uma média de 43,7 trabalhadores por entidade.

A distribuição dos trabalhadores pelas entidades do SEL é a que se apresenta no Quadro 2.

⁶⁴ O que representa 0,29% do emprego nacional em 2009.

Quadro 2 – Número e distribuição de trabalhadores

Escalão de dimensão de trabalhadores	Entidades do SEL		Total de Trabalhadores por escalão
	Número	%	
0	25	7,5	0
1-9	106	31,8	466
10-49	129	38,7	3.168
50-99	36	10,8	2.533
100 – 249	25	7,5	3.619
250 – 499	9	2,7	2.916
>= 500	3	0,9	1.640
Total	333⁶⁵	100	14.342

Fonte: Adaptado dos anexos do Relatório de Consultoria Técnica para elaboração do Livro Branco do SEL (2011)

Os dados evidenciados no Quadro 2 permitem concluir, por um lado, que 78% das entidades do SEL têm menos de 50 trabalhadores, o que per si é indiciador de um setor constituído sobretudo por pequenas empresas e, por outro, que em apenas 22% das entidades do SEL estão concentrados cerca de 10.708 trabalhadores, ou seja, 74.6% do total de trabalhadores afetos ao setor.

2.4.4 Síntese da situação económico-financeira

As empresas que integram o SEL apresentam, naturalmente, situações económico-financeiras distintas, no entanto, para efeitos do presente trabalho importa conhecer o desempenho económico-financeiro do setor como um todo.

Com efeito, e tendo por base os dados constantes dos anexos ao Relatório de Consultoria Técnica para elaboração do Livro Branco do SEL procede-se à elaboração da seguinte síntese global da situação económico-financeira do SEL⁶⁶, relativa ao exercício findo a 31 de dezembro de 2009, relatada, portanto, de acordo com POC:

- O Valor Acrescentado Bruto (VAB)⁶⁷ do setor foi de 183 milhões de euros, o correspondente a 0,13 do VAB nacional, sendo que sensivelmente 43% das entidades contribuíram negativamente para este indicador, pois apresentaram VAB negativos.
- O total de proveitos e custos destas entidades ascendeu a 997 milhões e 1.012 milhões de euros, respetivamente;

⁶⁵ Foram apenas obtidas 333 respostas de um total de 392 entidades do SEL.

⁶⁶ De acordo com a informação recolhida de apenas 334 entidades, num total de 394.

⁶⁷ De acordo com a definição do Instituto Nacional de Estatística, o VAB é o valor bruto da produção deduzido do custo das matérias-primas e de outros consumos no processo produtivo.

- Os principais custos das entidades encontram-se distribuídos da seguinte forma:
 - Custos de mercadorias vendidas e matérias consumidas – 69 milhões de euros
 - Custos com fornecimentos e serviços externos – 464 milhões de euros
 - Custos com pessoal – 273 milhões de euros;
 - Custos financeiros - 42 milhões de euros;
- O total de subsídios à exploração ascendeu a 196 milhões de euros, cerca de 20% do total de proveitos do setor;
- O total de proveitos com vendas de mercadorias e prestação de serviços ascendeu a 677 milhões de euros.
- O valor global do resultado líquido foi negativo em 16 milhões de euros;
- Cerca de 46% das entidades apresentaram resultados líquidos negativos;
- Em termos medianos as entidades apresentam valores de disponibilidades de curto prazo superiores aos exigíveis no mesmo período, de 15% no que se refere à liquidez geral⁶⁸ e 9% no caso da liquidez reduzida⁶⁹;
- Os rácios de solvabilidade⁷⁰ e autonomia financeira⁷¹ apresentaram valores na ordem dos 30% e 22%, respetivamente;
- O total do passivo ronda os 2.335 milhões de euros, o que dá uma média de cerca de 7 milhões de euros por empresa;
- O valor global das dívidas a terceiros ascendeu a 1.593 milhões de euros, sendo 895 milhões euros exigíveis a médio e longo prazos e 698 milhões de euros a curto prazo;
- A média do prazo médio de pagamentos foi de 149 dias;
- Os capitais próprios rondaram os 875 milhões de euros, sendo que 17% das empresas apresentaram capitais próprios negativos.

⁶⁸ Liquidez geral= [(existências + disponibilidades e títulos negociáveis + dívidas de terceiros de curto prazo)/dívidas a terceiros de curto prazo];

⁶⁹ Liquidez reduzida= [(disponibilidades e títulos negociáveis + dívidas de terceiros de curto prazo)/dívidas a terceiros de curto prazo];

⁷⁰ Solvabilidade= [capital próprio/passivo];

⁷¹ Autonomia financeira=[capital próprio/ativo líquido];

3. ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

O presente capítulo visa expor os principais aspetos relativos ao endividamento municipal, equilíbrio financeiro nas empresas do SEL e respetivo relacionamento com o endividamento municipal.

3.1 Enquadramento ao endividamento municipal

O n.º 1 do artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa consagra o princípio da autonomia financeira das autarquias locais, no âmbito da qual se inclui a autonomia creditícia.

A autonomia creditícia é definida por Moreira (2009: 25) como o “poder de recorrer ao crédito, em caso de insuficiência, transitória ou não, de receitas efetivas para realizar investimentos ou para saldar outras dívidas”.

Como corolário deste poder, o n.º 1 do artigo 38.º da LFL dispõe que “os municípios podem contrair empréstimos e utilizar aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como emitir obrigações e celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei”.

Porém, a estabilidade das finanças públicas e o respeito pela equidade intergeracional legitimam a imposição de constrangimentos à acumulação de endividamento, moderando esta liberdade (Taborda, 2011:24). Desde logo, porque as finanças locais “consolidam” com as finanças de todo o setor público para efeitos do limite do défice das contas públicas e do endividamento do setor público, no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia (PEC)⁷²(Moreira, 2009: 26).

Assim, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos do Governo em matéria de défice e dívida pública, no âmbito do PEC, a LFL e as LOE subsequentes⁷³ estabeleceram limites ao endividamento municipal.

O endividamento municipal encontra-se, também, “delimitado pelos princípios e procedimentos legais do equilíbrio e da estabilidade orçamental”⁷⁴ (Rocha, 2008: 57), que impõe como regra uma situação de equilíbrio orçamental⁷⁵, traduzida na necessidade das

⁷² Cfr. artigo 82.º e segs da LEO e artigo 5.º da LFL

⁷³ Cfr. artigo 53.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (LOE 2011) e artigo 66.º da Lei n.º 64-B/2012, de 30.12 (LOE 2012).

⁷⁴ Estes princípios encontram-se consagrados no artigo 4.º da LFL, que, por sua vez, remete para a aplicação dos artigos 9.º, 23.º, 25.º e 84.º e seguintes da LEO e al. e) do Ponto 3.1.1 do POCAL.

⁷⁵ De acordo com al. e) do ponto 3.1.1, o princípio do equilíbrio é cumprido quando o orçamento prevê os recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes são pelo menos iguais às despesas correntes.

receitas efetivas cobrirem as despesas efetivas, sem recurso ao crédito, e portanto sem criar dívida.

Portanto, o endividamento municipal está, assim, fortemente demarcado, quer pelos limites legais ao endividamento, quer pelos princípios e procedimentos legais do equilíbrio e da estabilidade orçamental, tendo carácter excecional⁷⁶.

3.2 Aspetos gerais do regime de endividamento municipal

Nos termos do disposto no artigo 35.º da LFL, o endividamento municipal deve orientar-se por princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os seguintes objetivos:

- Minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo
- Garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais
- Prevenção de excessiva concentração temporal de amortização
- Não exposição a riscos excessivos.

Para o efeito, a LFL disciplina o recurso ao endividamento (Moreira, 2009: 25), em particular, através da determinação dos tipos possíveis de endividamento municipal, bem como da respetiva finalidade e regime, que se sintetiza no quadro seguinte:

Quadro 3 – Endividamento municipal

Tipo	Endividamento geral de empréstimos		Endividamento Líquido (artigo 36.º)
	Curto prazo (artigo 38.º, n.º2, n.º3 e n.º7)	Médio e longo prazo (artigo 38.º, n.º2, n.º4 a 6)	
Conceitos	Corresponde ao montante global dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito, ou seja, com maturidade inferior a 1 ano	Corresponde ao montante global de dívida referente a empréstimos a médio e longo prazo, ou seja, com uma maturidade superior a 1 ano.	Corresponde à noção de “necessidade de financiamento” adotada pelo SEC 95, ou seja, à diferença entre um conjunto de passivos e ativos municipais (financeiros, na aceção do SEC95).
Finalidade	Fazer face a dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até um ano após a sua contração.	Financiar investimentos, devendo ser amortizados no prazo de máximo da vida útil do respetivo investimento. Excecionalmente, para proceder ao Saneamento ou ao reequilíbrio financeiro.	Financiar investimentos; Financiar a atividade; e Fazer face a dificuldades de tesouraria.

⁷⁶ Vide, a propósito, o Acórdão n.º 138/07, de 11 de dezembro, da 1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 11/08, de 18 de julho, da 1ª S/PL.

Para além disso, no âmbito da disciplina do endividamento municipal, o mesmo diploma legal, no n.º 12 do artigo 38.º proíbe os municípios de celebrarem contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo⁷⁷, bem como a cedência de créditos não vencidos.

Do mesmo modo, está vedado ao município, nos termos dos n.ºs 10 e 11 do mesmo artigo, quer o saque quer o aceite de letras de câmbio, a subscrição de livranças, bem como a concessão de garantias reais e pessoais e de empréstimos.

3.3 Limites legais de endividamento municipal

Para cada um dos referidos tipos de endividamento, a LFL fixa, ainda, os respetivos limites, cuja base de cálculo assenta nos recursos próprios mais importantes correspondentes ao ano anterior, designadamente:

- O montante dos contratos de empréstimos a curto prazo e de aberturas de crédito não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma das receitas elencada no n.º 1 do artigo 39.º;
- A dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas elencada no n.º 2 do artigo 39.º;
- O total de endividamento líquido de cada município, em 31 de dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas elencadas no n.º 1 do artigo 37.º.

Em termos, sintéticos os limites ao endividamento impostos pela LFL são os seguintes:

Quadro 4 – Limites de endividamento municipal

Limite geral dos empréstimos (artigo 39.º, n.ºs 1 e 2)		Limite do endividamento líquido (artigo 37.º, n.º 1)
Curto prazo	Médio e longo prazo	
10%	100 %	125%

Da soma das receitas, do ano anterior, provenientes de impostos municipais e da participação do município no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), no Imposto de Rendimento Singular (IRS), na derrama e nos resultados das entidades do SEL;

⁷⁷ O artigo 40.º da LFL, prevê duas exceções à proibição de consolidação de dívidas de curto prazo são elas: a figura do saneamento financeiro para desequilíbrios conjunturais e a figura do reequilíbrio financeiro para desequilíbrio financeiro estrutural ou rutura financeira.

Posteriormente, na sequência das fortes restrições impostas pelo Programa de Estabilidade e Crescimento, no sentido da consolidação orçamental das finanças públicas, foram introduzidos, para os anos 2010, 2011 e 2012, outros limites adicionais, para o endividamento líquido e de empréstimos de médio e longo prazo, que se apresentam no quadro seguinte:

Quadro 5 – Limites de endividamento adicionais fixados para os anos de 2010 a 2012

Ano	Limites		Quadro legal
	Endividamento líquido	Empréstimos de m/l prazos	
Em 31.12.2010	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O montante de endividamento líquido verificado a 30.06.2010 		Artigo 15.º, n.º 1 da Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho.
Em 31.12.2011	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O montante do endividamento líquido verificado a 31.12.2010 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2009, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município¹ 	Artigo 53.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, LOE para 2011 e artigo 2.º da Lei n.º 60-A/2011, de 3 de novembro.
Em 31.12.2012	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O montante do endividamento líquido verificado a 31.12.2011 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O valor resultante do rateio do montante global das amortizações efetuadas pelos municípios em 2010, proporcional à capacidade de endividamento disponível para cada município¹ 	Artigo 66.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11/2012, de 24 de fevereiro.

¹ De acordo com os artigos 65.º, n.º 3 e 4, Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 01 de março, (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2011) e artigo 58.º, n.º 3 e 4, Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de março, (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012), cabe à Direção Geral das Autarquias Locais o cálculo e a comunicação aos municípios do valor destes limites.

Se um município exceder o limite de endividamento líquido e dos empréstimos de médio e longo prazo essa situação origina, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º e n.º 3 do artigo 39.º da LFL, duas consequências automáticas:

- Redução, no mesmo montante, das transferências orçamentais, devidas no ano subsequente pelo subsector Estado, sendo o correspondente valor afeto ao Fundo de Regularização Municipal
- Obrigação de redução, em cada ano subsequente, pelo menos 10% do montante que excede o limite de endividamento líquido ou de empréstimos de médio e longo prazo, até que esses limites sejam cumpridos.

Se o município não exceder os referidos limites, poder-se-á dizer que possui, ainda, margem para financiamento, que será tanto maior quanto maior for o volume das receitas próprias que servem de referência.

Segundo Fernandes (2007: 79), uma das inovações mais relevantes introduzidas pelo limite do endividamento líquido é o facto de condicionar a utilização de dívida a fornecedores, como alternativa ao impedimento de contração de empréstimos de médio e longo prazo, quando excedido o seu limite legal, estratégia vulgarmente utilizada pelos municípios, até à entrada em vigor da LFL.

Outro aspeto inovador, neste novo paradigma de controlo ao endividamento é a correlação e interdependência existente entre os limites ao endividamento municipal, que faz com que, a capacidade de contração de empréstimos varie na razão inversa do crescimento da dívida a fornecedores⁷⁸.

Deste modo, a contração de empréstimos encontra-se duplamente condicionada, quer pelo limite geral de empréstimos, quer pelo limite de endividamento líquido. No extremo, um município sem empréstimo a médio e longo prazo, poderá não ter capacidade de contrair empréstimos, porque as dívidas a fornecedores, per si, absorvem a totalidade do limite de endividamento líquido.

3.4 Apuramento do endividamento municipal

3.4.1 Definição do perímetro do endividamento municipal

Nos termos das als. a) e b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL e dos artigos 31.º e 32.º do RJSEL, com a redação dada pelas LOE para 2008⁷⁹ e 2009⁸⁰, o conceito de endividamento líquido total de cada município, compreende, também, o endividamento líquido e os empréstimos, das seguintes entidades:

- Associações de municípios, proporcional à participação do município no seu capital social⁸¹;

⁷⁸ Isto é, o aumento das dívidas a fornecedores diminui a capacidade de utilização de empréstimos de médio e longo prazo, mesmo que o montante da dívida relevante esteja ainda em níveis inferiores ao seu limite legal (100% das receitas referenciadas).

⁷⁹ Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

⁸⁰ Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

⁸¹ As Leis n.º 45/2008 e n.º 46/2008, ambas de 27 de agosto, que estabelecem, respetivamente, o regime jurídico do associativismo municipal e o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, vieram auxiliar a interpretação do n.º 2 do artigo 36.º da LFL, quanto ao contributo das associações de municípios para o endividamento municipal. Deste forma, contribuirão apenas para o cálculo do endividamento municipal o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios de fins múltiplos, denominadas “comunidades intermunicipais (CIM)”, e das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto.

- Entidades que integram o SEL, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL⁸²;
- Sociedades comerciais⁸³ nas quais os municípios detenham, direta ou indiretamente, uma participação social, na proporção da participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL⁸⁴.

Em suma, o perímetro do endividamento municipal abrange, assim, o município, as associações de municípios, bem como as entidades do SEL e as sociedades comerciais (com exceção das que integrem o SEE) participadas de forma direta ou indireta, desequilibradas, à luz do RJSEL.

3.4.2 Apuramento do montante de empréstimos de curto prazo

Para efeitos do limite geral dos empréstimos de curto prazo do município, considera-se o montante dos contratos de empréstimo e das aberturas de créditos, quer do município, quer das entidades que relevam para o cálculo do endividamento municipal, na proporção da participação do município no seu capital social, conforme impõem os artigos 36.º, n.º 2, al. a) e b) e artigo 39.º, n.º 1 da LFL.

De salientar que, ao contrário do que sucede para os demais limites ao endividamento, o cumprimento do limite de empréstimos de curto prazo não é, apenas, verificado em 31 de dezembro, mas sim em qualquer momento do ano.

O apuramento do montante de empréstimos de curto prazo relevante para efeitos do limite legal, atende à informação constante dos contratos de empréstimos, bem como dos extratos bancários e contas correntes com as respetivas instituições financeiras, e é efetuado de acordo com a estrutura apresentada no Quadro 6:

⁸² Isto é, no caso dos “resultados de exploração anuais operacionais, acrescidos de encargos financeiros” se apresentarem negativos e o município não efetuar, dentro do prazo legal, uma transferência financeira, na proporção respetiva da participação social com vista a equilibrá-los (cfr. n.º 2 e 3 do artigo 31.º e n.º 1 do artigo 32.º do RJSEL) - ver para mais desenvolvimentos o Ponto 3.5).

⁸³ À exceção das empresas que, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto, não estejam integradas no SEL. Ou seja, as empresas participadas por diversas entidades públicas relativamente às quais o município não detém a maior participação relativa.

⁸⁴ Ou seja, sempre que os “resultados de exploração anuais operacionais, acrescidos de encargos financeiros” se apresentarem negativos (de harmonia com as disposições conjugadas da parte inicial do n.º 2 do artigo 31.º e n.º 4 do artigo 32.º e as regras de proibição de auxílios de Estado ínsitas no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE).

Quadro 6 – Apuramento do montante de empréstimos de curto prazo

Designação	Desdobrar de acordo com as entidades que integram o perímetro do endividamento municipal - [als. a) e b) do n.º 2 do artigo 36º da LFL]					
	Município	(Associação Municípios)	(Entidade do SEL)	(Sociedade comercial)	...	Total
	1	2	3	4	5	6=(1+2+3+4+5)
1. Empréstimos de curto prazo						
2. Aberturas de Crédito						
Montante de empréstimos de curto prazo relevante (1+2)						

3.4.3 Apuramento do montante de empréstimos de médio e longo prazo

Para efeitos do limite geral dos empréstimos de médio e longo prazo do município, consideram-se os montantes em dívida, no final de cada exercício, referente aos empréstimos de médio e longo prazos, aos empréstimos obrigacionistas e aos empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31 de dezembro, quer do município quer das entidades que relevam para o cálculo do endividamento municipal, na proporção da participação do município no seu capital social, conforme determinam os artigos 36.º, n.º 2, al a) e b) e 39.º, n.º 2 e 4 da LFL.

Todavia, a LFL e as LOE subsequentes admitem, excecionalmente, a exclusão de certos empréstimos do cálculo do limite de empréstimos de médio e longo prazo⁸⁵.

O apuramento do endividamento de empréstimos de médio e longo prazo, a 31 de dezembro, atende à informação contida no balanço, balancete após o encerramento, mapa de empréstimos, contratos de empréstimos e extratos bancário e é efetuado de acordo com a estrutura apresentada no Quadro 7:

Quadro 7 – Apuramento do montante de empréstimos de médio e longo prazo

Designação	Desdobrar de acordo com as entidades que integram o perímetro do endividamento municipal - [als. a) e b) do n.º 2 do artigo 36º da LFL]					
	Município	(Associação Municípios)	(Entidade do SEL)	(Sociedade Comercial)	...	Total
	1	2	3	4	5	6=(1+2+3+4+5)
1. Empréstimos de m/l prazo ¹						
2. Empréstimos obrigacionistas						
3. Empréstimos de curto prazo e as aberturas de crédito no montante não amortizado até 31/12.						
4. Endividamento de m/l prazo (1+2+3)						

¹Expurgado dos empréstimos legalmente excecionados

⁸⁵ Nomeadamente, os previstos no artigo 39.º da LFL, no artigo 33.º do RJSEL, na LOE para 2007, no artigo 27.º, da LOE para 2008, no artigo 51.º LOE para 2009, no artigo 38.º da LOE para 2010, no artigo 53.º da LOE para 2011, no n.º 5 do artigo 66.º da LOE para 2012 e artigo 12.º da Lei Orgânica n.º 2/2010, de 16 de junho.

3.4.4 Apuramento do endividamento líquido

Conforme vem referido no n.º 1 do artigo 36.º da LFL, o endividamento líquido municipal corresponde, “à diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, incluindo nomeadamente os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores, e a soma dos ativos, nomeadamente o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros”.

Acresce que para efeitos do apuramento do endividamento líquido não são considerados os créditos sobre terceiros que não sejam reconhecidos por ambas as partes e os créditos sobre os serviços municipalizados e entidades que integrem o SEL (artigo 36.º, n.º 1 da LFL).

Tal como já referido, para efeitos de apuramento do endividamento líquido releva, igualmente, o endividamento líquido das associações de municípios, bem como das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais, na proporção da participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previsto no RJSEL.

A contribuição das entidades que integram o SEL e das sociedades comerciais não pode, contudo, originar uma diminuição do endividamento líquido total de cada município, conforme dispõe o n.º 5 do artigo 32 do RJSEL, com a redação dada pela LOE para 2009.

O apuramento do endividamento líquido total, a 31 de dezembro, atende à informação contida no balanço e é efetuado de acordo com a estrutura apresentada no Quadro 8:

Quadro 8 – Apuramento do montante do endividamento líquido

Designação	Desdobrar de acordo com as entidades que integram o perímetro do endividamento municipal - [als. a) e b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL]					
	Município	(Associação Municípios)	(Entidade do SEL)	(Sociedade Comercial)	...	Total
	1	2	3	4	5	6=(1+2+3+4+5)
1. Investimentos financeiros ¹						
2. Créditos sobre terceiros ²						
3. Acréscimos e diferimentos						
4. Disponibilidades						
5. Ativo relevante (1+2+3+4)						
6. Empréstimos ³						
7. Dívidas a terceiros						
8. Acréscimo e diferimentos ⁴						
9. Passivo (6+7+8)						
10. Endividamento líquido total (9-5)						

Fonte: Adaptado dos mapas da Direção-Geral das Autarquias Locais

¹ Excluído do saldo da subconta “414 – Investimentos em imóveis”.

² Não são considerados créditos sobre terceiros, os que não sejam reconhecidos por ambas as partes e os créditos sobre os serviços municipalizados e entidades que integrem o SEL (artigo 36.º, n.º 1 da LFL).

³ Expurgado do montante de empréstimos legalmente excecionados.

⁴ Expurgado da subconta “2745 – Proveitos diferidos – subsídios ao investimento”.

3.5 Contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal

As empresas do SEL não têm limites legais de endividamento. Tal acontece, porque a estatuição de uma proibição de endividamento, “limitaria de forma desproporcionada a iniciativa empresarial municipal, impedindo a sua continuidade, o que levanta questões de índole constitucional.” (Lobo, 2007: 45).

Todavia, tal não significa que o legislador nacional se abstenha de regular o seu desempenho financeiro, principalmente ao nível do seu endividamento.⁸⁶

Com efeito, a solução para controlar o endividamento das empresas municipais, consta do Capítulo VI do RJSEL - consolidação financeira, através da qual as empresas do SEL podem contrair empréstimos, no entanto, se “os resultados de exploração anuais operacionais, acrescidos de encargos financeiros se apresentar negativos, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa” (artigo 31.º, n.ºs 1 e 2.º do RJSEL).⁸⁷

Para além disso, e de harmonia com as disposições conjugadas dos artigos 31.º e 32.º do RJSEL e da alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL, sempre que, em razão do referido desequilíbrio de contas das entidades pertencentes ao SEL, o município não efetuar, dentro de prazo legal⁸⁸, a transferência financeira necessária para ultrapassar o desequilíbrio operacional, o endividamento líquido e os empréstimos dessas entidades relevam para os limites legais de endividamento do município.

Esquemáticamente, para se concluir se o montante de empréstimo e do endividamento líquido de uma entidade do SEL concorre para o endividamento municipal, é necessário previamente aferir, à luz do quadro seguinte, se foi dado cumprimento às regras de equilíbrio de contas, previstas no RJSEL:

⁸⁶ Esta regulação, justifica-se, desde logo, porque o acumular de prejuízos de exploração, das empresas do SEL, leva inevitavelmente à criação de dívidas que, mais tarde ou mais cedo, terão de ser honradas através de intervenção pública (Lobo, 2007: 45).

⁸⁷ Excecionalmente, o n.º 5 do artigo 31.º do RJSEL, admite uma perspetiva plurianual de consolidação financeira, que deverá ser utilizada, sempre que o equilíbrio de exploração da empresa só possa ser aferido numa ótica plurianual. Nestes casos, a empresa deverá apresentar um plano previsional de mapas de demonstração de fluxos de caixa líquidos atualizados na ótica do equilíbrio plurianual dos resultados de exploração, sendo que sempre que ocorram desvios face ao previsto no mapa inicial, os sócios deverão proceder a uma transferência financeira, no montante necessário para cobertura do desequilíbrio.

⁸⁸ De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 31.º do RJSEL, no caso de o orçamento anual dos sócios públicos do ano em causa não conter verba suficiente para a cobertura dos prejuízos referidos, deve ser inserida uma verba suplementar no orçamento do exercício subsequente, efetuando-se a transferência no mês seguinte à data de encerramento das contas. Ora, conjugado com o n.º 5 do artigo 65.º do CSC, conclui-se que o prazo limite para realização desta transferência será 30 de abril ou 30 de junho, quando se trate de sociedades comerciais que devam apresentar contas consolidadas ou apliquem o método da equivalência patrimonial.

Quadro 9 – Aferição da contribuição da entidade para o endividamento municipal

Regras de equilíbrio de contas	Se, Resultado operacional [a 31.12.n]+ encargos financeiros [a 31.12.n]		
	≥ 0	< 0	
	Empresa equilibrada	Empresa desequilibrada	
		Com transferência financeira até 30.04.n+1	Sem transferência financeira
NÃO RELEVA para o endividamento do Município		RELEVA para o endividamento do Município	

Relembra-se, contudo, que a contribuição das entidades que integram o SEL não pode originar uma diminuição do endividamento líquido total⁸⁹ de cada município, conforme dispõe o n.º 5 do artigo 32.º do RJSEL, com a redação dada pela LOE para 2009.

Assim, através das referidas regras de consolidação financeira, a acumulação de endividamento por parte das empresas do SEL é desencorajada e balizada, desde logo, porque os municípios (na qualidade de sócio) têm de cobrir os eventuais prejuízos gerados nesse ano ou, em alternativa, incluir o endividamento líquido e os empréstimos das empresas para efeitos dos seus limites de endividamento. Trata-se, portanto, de uma forma de limitação indireta ao endividamento das empresas.

Refira-se que a menos que a empresa se encontre equilibrada, na aceção do RJSEL, qualquer uma das opções afetam negativamente, embora em proporção distinta, a capacidade de endividamento do município.

Se não vejamos, a primeira (efetuar a transferência para cobrir o desequilíbrio) reduz as disponibilidades do município no montante do resultado operacional acrescido dos encargos financeiros, na proporção da sua participação no capital, e a segunda (não efetuar a transferência) aumenta o endividamento municipal, na proporção da sua participação no capital, no montante total dos empréstimos contraídos e endividamento líquido obtido da empresa.

⁸⁹ Tal ocorre se a empresa, pese embora desequilibrada, com resultado operacional acrescido dos encargos financeiros, negativos, apresente no balanço, o total de ativo relevante (investimentos financeiros, créditos sobre terceiros e disponibilidades) superior ao montante do passivo relevante (empréstimos e dívidas a terceiros).

4. ESTUDO EMPÍRICO SOBRE AS IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO DO SNC NO APURAMENTO DO ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

4.1 Considerações Gerais

O estudo desenvolvido, na primeira parte da dissertação, pretende demonstrar que as entidades do SEL revestem-se de características próprias que decorrem, por um lado, do regime jurídico, financeiro e contabilístico aplicável e, por outro, da envolvimento e relacionamento societário, contratual e financeiro com os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas.

No âmbito das particularidades abordadas, destaca-se o facto de o endividamento das entidades do SEL relevar para efeitos de cálculo dos limites de endividamento municipal, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL.

A este respeito, refira-se que a aferição do cumprimento das regras do equilíbrio de contas e o apuramento do endividamento têm por base a informação económico-financeira constante das demonstrações financeiras, reportadas a 31 de dezembro de cada ano, das empresas do SEL, elaboradas de acordo com o regime contabilístico em vigor à data.

Ora, a partir de 1 de janeiro de 2010, com a entrada em vigor do SNC, as entidades do SEL passaram a preparar as suas demonstrações financeiras, segundo as NCRF, o que alterou, substancialmente, a forma de registo, apresentação e reporte da informação económico-financeira.

Neste contexto, tendo presente a caracterização do regime jurídico e contabilístico das entidades do SEL e o regime do endividamento municipal, procede-se, no âmbito do presente estudo empírico, à identificação das eventuais implicações no endividamento municipal decorrentes da adoção do SNC.

Para o efeito, torna-se premente refletir, numa primeira fase, sobre a pluralidade de ajustamentos e alterações às demonstrações financeiras individuais das entidades do setor empresarial, decorrentes da adoção do SNC para, posteriormente, e em conformidade com o verificado, aferir sobre eventuais efeitos sistémicos ao nível do endividamento municipal.

Portanto, considerando o quadro teórico que serviu de ponto de partida a esta investigação e os objetivos de estudo estabelecidos, formulam-se as seguintes questões de estudo:

- Como é que a adoção do SNC afeta a posição financeira e desempenho económico das entidades do SEL?

- Como é que os efeitos da adoção do SNC na posição financeira e no desempenho económico das entidades do SEL afetam o endividamento municipal?

Para o efeito, proceder-se-á à definição da metodologia adotada com vista à obtenção das respostas às questões formuladas e atingir os objetivos propostos.

4.2 Metodologia

4.2.1 Estratégia de investigação

Em Portugal, os estudos empíricos sobre as implicações da adoção do SNC no endividamento municipal são inexistentes. Acresce que as especificidades do SEL, em especial em matéria da respetiva contribuição para os limites de endividamento municipal, tornam de pouca utilidade os estudos conduzidos em países com tradições e culturas administrativas diferentes.

Deste modo, optou-se por uma abordagem de natureza exploratória, que conforme recomenda Yin (2001:18), deve ser utilizada quando se conhece muito pouco da realidade em estudo e os dados se dirigem ao esclarecimento e delimitação dos problemas ou fenómenos da realidade.

A estratégia de investigação utilizada é o estudo de caso, que é definida por vários autores, como Yin (2001: 24), Stake (2009), como sendo uma estratégia de investigação, especialmente adequada para compreender, explorar ou descrever acontecimentos, problemas, situações reais, indivíduos, grupos, organizações, etc.

O presente estudo incide sobre um acontecimento, a adoção, em 1 de janeiro de 2010, pelas empresas do SEL do SNC, e pretende determinar se este acontecimento teve implicações relevantes ao nível do endividamento municipal.

Atendendo a que todas as entidades do SEL estão sujeitas ao dever de prestação de contas ao Tribunal de Contas, conforme dispõem os artigos 51.º, n.º 1, al. o) e 52.º da LOPTC, parte-se, para efeitos do presente estudo, do pressuposto de que o universo do SEL corresponde ao conjunto de entidades que remeteram, efetivamente, os documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas, até 30 de setembro de 2011, relativos aos anos de 2009 e 2010, no total de 243 entidades.⁹⁰ Todavia, devido à dificuldade de acesso físico e presencial dos documentos de prestação de contas das entidades do SEL das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, optou-se por restringir a análise ao setor empresarial local de Portugal continental.

⁹⁰ Considera-se apenas as entidades que enviaram os documentos de prestação de contas, nos dois anos consecutivos. Não foram objeto de análise as empresas que remeteram apenas os documentos de prestação de contas de um dos anos, por serem irrelevantes para análise.

4.2.2 Recolha dos dados

O estudo de caso é uma abordagem abrangente que pode incluir várias técnicas, como observação, entrevistas, questionários, análise documental e outras, podendo os dados ser tanto qualitativos como quantitativos (Serrano, 2008).

Tendo em atenção os objetivos deste estudo empírico, optou-se por prosseguir a técnica de análise documental, por considerar ser aquela que melhor demonstra as implicações da adoção do SNC no endividamento municipal.

Na investigação foram analisados os diferentes diplomas legais aplicáveis, SNC, LFL, RJSEL, bem como a informação qualitativa e quantitativa constante dos documentos de prestação das contas das entidades do SEL, relativa a 2009.

A opção pela informação dos documentos de prestação das contas das entidades do SEL reportada a 2009, prende-se com o facto de, por força do requisito da comparabilidade da informação, ser o último período de aplicação do POC e o primeiro ano em que se divulga a informação de acordo com as NCRF.

De facto, nos termos da NCRF 3, as primeiras demonstrações financeiras segundo as NCRF de uma entidade, devem incluir, pelo menos, um ano de informação comparativa segundo as NCRF, o que obriga as entidades aquando da elaboração das demonstrações financeiras, de 2010, a reexpressar as demonstrações financeiras do ano 2009 segundo o novo normativo.

Assim, a informação relativa à prestação de contas de 31 de dezembro de 2009 é apresentada segundo os dois normativos (POC/SNC), o que permite uma comparação fiel entre a mesma, uma vez que a realidade subjacente aos números apresentados nas demonstrações financeiras é a mesma, capaz de refletir de forma objetiva e direta os ajustamentos e impactos da adoção do SNC.

A recolha de informação recai, sobretudo, sobre os seguintes documentos de prestação de contas de 2009 e 2010, das 243 entidades do SEL, disponíveis no Tribunal de Contas:

- Balanço [2009 e 2010];
- Demonstração de resultados [2009 e 2010];
- Relatório de Gestão [2009 e 2010];
- Anexos – [2009 e 2010] – em particular a informação relativa à “explicação sobre a transição para as NCRF”, requerida no §14 da NCRF;
- Mapa da demonstração das alterações no capital próprio [2010];
- Certificação Legal de Contas [2009 e 2010].

4.2.3 Desenvolvimento da investigação

Para obter respostas às questões formuladas e atingir os objetivos propostos, dividiu-se o presente estudo empírico em duas partes.

Na primeira parte, foram identificados e analisados os efeitos da adoção do SNC, na situação económico-financeira das entidades do SEL.

Para conhecer o efeito da adoção do SNC procedeu-se à análise de cada uma das 243 empresas do SEL, verificando o efeito da adoção do SNC no valor do total do ativo, total do passivo, capital próprio, solvabilidade financeira, autonomia financeira, resultado operacional e resultado líquido. De um modo geral, para cada empresa procedeu-se à comparação dos referidos valores relativos ao exercício de 2009, apresentados em POC com os respetivos valores em SNC. A análise consistiu numa abordagem descritiva dos dados.

De seguida, para identificar a natureza e extensão dos principais ajustamentos às demonstrações financeiras individuais das entidades do setor empresarial derivados da adoção do SNC, recorreu-se às notas dos anexos, em particular à informação relativa à “explicação sobre a transição para as NCRF”, requerida no §14 da NCRF 3. Todavia, importa referir que encontraram-se algumas limitações na recolha e tratamento dos dados sobre a mensuração concreta do tipo de ajustamentos ocorridos no setor, tendo-se constatado não só alguma falta de homogeneidade quanto à divulgação dos mesmos, como também situações em que se torna difícil compreender a sua natureza ou quantificação, e ainda, em alguns casos a inexistência de informação divulgada nesta matéria pelas empresas.

Assim, procurou-se previamente conhecer os ajustamentos e as alterações às demonstrações financeiras individuais das entidades do setor empresarial, decorrentes da adoção do SNC, com impacto na posição financeira e desempenho económico da entidade.

Depois, em consonância com as observações extraídas, analisou-se à luz da informação constante do Ponto 3 - “Endividamento Municipal”, as consequências da adoção do SNC no endividamento municipal. Para o efeito, procedeu-se ao apuramento da contribuição de cada uma das entidades para o endividamento municipal de 2009, nos termos da LFL e do RJSEL, em ambos os regimes contabilísticos (POC e SNC). Por fim, para efeitos comparativos efetuou-se, também, o apuramento da contribuição das mesmas entidades para o endividamento municipal de 2010, por ser o ano de entrada em vigor do SNC.

Definida a metodologia que orientou a investigação, o passo seguinte consiste no tratamento, análise e discussão dos dados relativos às implicações da adoção do SNC no endividamento municipal.

Atenta a natureza da informação recolhida e o objetivo do presente estudo, utilizamos o programa Microsoft Excel para a análise e tratamento dos dados obtidos.

4.3 Apresentação e análise dos resultados

Apresentam-se os resultados encontrados face aos objetivos propostos e à metodologia adotada. Segue-se, assim, a apresentação e análise do efeito da adoção do SNC na posição financeira e no desempenho económico do SEL, e posteriormente, a identificação e análise das consequentes implicações no endividamento municipal.

4.3.1 Efeitos na posição financeira e no desempenho económico das entidades do SEL

4.3.1.1 Elementos do balanço [*capital próprio, ativo e passivo*]

Os elementos do balanço relacionados com a mensuração da posição financeira das entidades são, nos termos do disposto no § 49 da Estrutura Conceptual, os ativos, os passivos e o capital próprio, pelo que a análise sobre os impactos da adoção do SNC na posição financeira recaiu, sobretudo, na comparação dos elementos do balanço, que constam do Quadro 10, elaborados de acordo com o POC e SNC, das 243 entidades do SEL.

Quadro 10 – Medidas resumo da distribuição dos elementos do balanço a 31.12.2009 [POC e SNC]

[Unidade: euro]

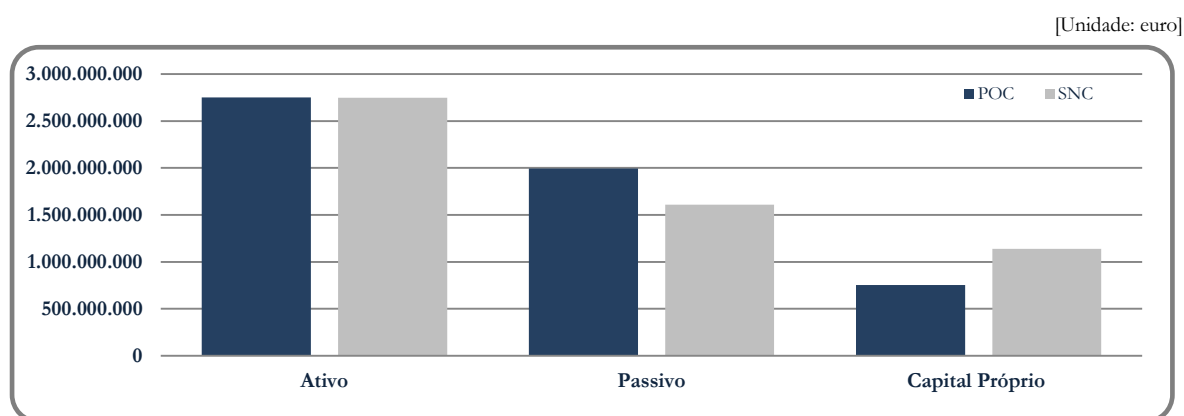
Montante	Ativo		Passivo		Capital Próprio	
	POC	SNC	POC	SNC	POC	SNC
Global	2.749.883.767	2.746.755.438	1.995.029.062	1.609.782.657	754.854.705	1.136.972.782
Médio	11.316.394	11.303.520	8.209.996	6.624.620	3.106.398	4.678.900
Máximo	220.788.876	230.956.058	223.237.470	223.237.470	91.869.728	137.250.304
Mínimo	3.545	3.545	329	329	-12.560.256	-9.512.549
Desvio Padrão	29.778.445	30.510.076	25.130.544	23.111.859	10.762.431	14.794.200
Mediana	2.066.709	2.066.709	1.053.684	849.709	278.997	518.347

Através das estatísticas descritivas, apresentadas no Quadro 10, constatou-se que a média e a mediana do ativo, passivo e capital próprio, em qualquer um dos regimes contabilísticos, apresentam valores muito afastados, o que releva a existência de *outliers* na situação financeira das empresas que integram o SEL.

De facto, algumas empresas apresentam valores bastante divergentes das restantes, como se pode aferir pelos valores máximo e mínimo apresentados para cada um dos campos. Esta análise permite, assim, concluir que o SEL é composto por entidades com dimensão e posição financeiras muito heterogéneas.

Posto isto, importa agora analisar as variações globais ocorridas ao nível do ativo, passivo e capital próprio do SEL com a transição do POC para o SNC.

Gráfico 2 – Comparação da posição financeira [POC e SNC]



Com efeito, apresenta-se no Quadro 11 a mensuração dos efeitos da conversão dos balanços reportados a 31 de dezembro de 2009 das entidades do SEL, preparados de acordo com o POC e SNC.

Quadro 11 – Efeitos na posição financeira do SEL

[Unidade: euro]

Descrição	2009		Efeito da transição [POC – SNC]	
	POC	SNC	Δ Valor	Δ %
Ativo	2.749.883.767	2.746.755.438	-3.128.329	-0.1
Passivo	1.995.029.062	1.609.782.657	-385.246.405	-19.3
Capital Próprio	754.854.705	1.136.972.782	382.118.077	50.6

Como se observa no Gráfico 2 e no Quadro 11, a adoção do SNC provocou, por um lado, um aumento do total do capital próprio do setor, em mais de 50% (com uma variação na ordem dos 382 milhões de euros) e por outro, uma redução do total do passivo em cerca de 19% (o equivalente a 385 milhões de euros).

Em termos de volume financeiro, verifica-se que face à variação positiva do capital próprio, obteve-se uma variação negativa quase simétrica no passivo, o que se justifica, fundamentalmente, pela diferença entre os dois normativos no reconhecimento e tratamento dos subsídios relacionados com ativos depreciables.

De acordo com a NCRF 22 - Contabilização de subsídios do Governo e divulgação de apoios do Governo, os subsídios relacionados com ativos depreciables passam a ser reconhecidos na rubrica do capital próprio, e não como passivo, conforme previa o POC e a própria norma inspiradora da NCRF 22 a IAS 20 - Contabilização de subsídios do Governo e divulgação de apoios do Governo.

Desta forma, à data da transição as empresas tiveram de efetuar a reclassificação do valor global da conta 2745 – “Proveitos diferidos – subsídios ao investimento” do POC, para a conta 593 – “Subsídios” do SNC e, a partir do exercício de 2010, continuar os assentos contabilísticos das depreciações e da respetiva especialização em rendimentos na conta 7883 – “Imputação de subsídios para investimentos”.

Refira-se, que de acordo com a informação constante nos anexos ao balanço e demonstração de resultados das 243 entidades, a reclassificação dos subsídios ao investimento afetou, pelo menos, 109 entidades, no montante global de, aproximadamente, 451 milhões de euros, tornando-se, claramente, o ajustamento que mais contribui para a alteração da posição financeira do SEL.

Em face ao acima exposto, conclui-se que a adoção do SNC afetou, deste modo, de forma positiva e substancial a posição financeira do SEL.

Posto isto, apresenta-se no quadro seguinte, a frequência dos impactos da adoção do SNC sobre os balanços individuais das 243 entidades que integram o SEL.

Quadro 12 – Frequência dos impactos no balanço

Rubricas do Balanço	Entidades com impactos		Entidades sem impacto		Total de entidades
	Número	%	Número	%	
Ativo	136	56	107	44	243
Passivo	147	60	96	40	243
Capital próprio	160	66	83	34	243

Da análise ao Quadro 12 constata-se que a adoção do SNC afetou a posição financeira de 160 entidades, o equivalente a 66%, das entidades do SEL, no montante global de cerca de 382 milhões de euros.

Para conhecer a disparidade e relevância material que os efeitos da adoção do SNC assumem nas diversas entidades do SEL, apresentam-se, no Quadro 13, as medidas resumo da distribuição das variações ocorridas nos balanços individuais das entidades.

Quadro 13 – Medidas resumo da distribuição dos impactos no balanço

[Unidade: euro]

Descrição dos impactos		Ativo	Passivo	Capital Próprio
Impacto médio, em montante, da transição		-12.874	-1.585.376	1.572.502
Desvio Padrão dos impactos		2.112.291	6.048.247	5.880.746
Maior impacto absoluto	Positivo	25.202.179	4.062.641	65.024.273
	Negativo	-19.823.771	-65.287.080	-1.390.222
	Amplitude de variação ⁹¹	45.025.950	69.349.721	66.414.495
% de empresas com impactos		56%	60%	66%

Através das estatísticas descritivas, apresentadas no Quadro 13, constatámos que em média cada uma das entidades do SEL aumentou o valor do capital próprio em 1.572.502 euros, por contrapartida de uma diminuição do passivo em 1.585.376 euros e do ativo em 12.874 euros. Todavia, a adoção do SNC originou impactos muito divergentes nas várias entidades do SEL, como se pode ver pelos valores máximo e mínimo. Veja-se, que as variações no capital próprio situam-se entre -1,4 milhões de euros e 65 milhões de euros.

Neste contexto, apresenta-se, no Quadro 14, o *ranking* das 15 empresas que registaram as maiores variações absolutas no capital próprio com a adoção do SNC.

Quadro 14 - *Ranking* das 15 empresas com maior impacto absoluto no capital próprio

[Unidade: euro]

Empresas do SEL	Capital próprio a 31.12.2009		Efeito da transição	
	POC	SNC	Δ Valor	Δ %
Água e Parque biológico de Gaia, EEM	72.226.032	137.250.304	65.024.273	90
EMA, EM	-3.219.597	35.424.164	38.643.761	1.200
ÁGUAS DE COIMBRA, EEM	44.620.802	67.969.719	23.348.916	52
EPUL, EEM	-12.560.256	8.579.279	21.139.535	168
CMPEA, EEM	91.869.728	112.932.129	21.062.401	23
VIMÁGUA, EIM, SA	7.180.996	24.676.098	17.495.102	244
EDUCA, EEM	-3.147.535	13.820.662	16.968.197	539
AGERE, EM	43.712.888	60.540.064	16.827.176	38
TRATOLIXO, EIM	5.892.955	20.683.803	14.790.848	251
FUTURLAGOS, EEM	4.944.374	17.182.284	12.237.910	248
EMARP, EEM	48.508.496	58.734.513	10.226.017	21
EGEAC, EEM	-1.070.615	6.840.381	7.910.996	739
GAIASOCIAL, E. E. M.	211.861	6.676.372	6.464.511	3.051
EMARVR, EEM	16.697.358	22.816.911	6.119.553	37
GAIANIMA, EEM	-240.040	5.833.244	6.073.284	2.530

⁹¹ A amplitude de variação é a diferença entre os extremos dos impactos observados.

Da análise dos Quadros 13 e 14, constata-se que a adoção do SNC alterou, de forma completa e substancial, a posição financeira de várias entidades do SEL.

Considerando, ainda, a existência de valores significativamente divergentes dos efeitos da adoção expostos, apresenta-se de seguida a estratificação dos impactos, positivos e negativos, ocorridos ao nível das principais rubricas do balanço das 243 entidades do SEL.

Quadro 15 – Estratificação e frequência absoluta e relativa dos impactos no balanço

Escala de Montantes	Frequência dos impactos da transição [POC – SNC], por intervalo de montantes.											
	Ativo				Passivo				Capital próprio			
	Redução	Aumento	Frequência Absoluta e Relativa dos impactos		Redução	Aumento	Frequência Absoluta e Relativa dos impactos		Redução	Aumento	Frequência Absoluta e Relativa dos impactos	
>0,5 M€	99	19	118	87%	71	14	85	58%	43	53	96	60%
[0,5M€ : 1M€]	2	3	5	4%	8	0	8	5%	3	10	13	8%
[1M€ : 5M€]	6	5	11	8%	35	3	38	26%	1	34	35	22%
[5 M€ : 10M€]	0	0	0	0%	7	0	7	5%	0	5	5	3%
[10M€ : 50M€]	1	1	2	1%	8	0	8	5%	0	10	10	6%
[40M€ : 70M€]	0	0	0	0%	1	0	1	1%	0	1	1	1%
Total de Entidades	108	28	136	100%	130	17	147	100%	47	113	160	100%
Impacto Geral em M€	40.5	37.4	-3.1		392	6.8	- 385.2		6.7	388.8	382.1	

Com base na informação do Quadro 15, conclui-se que os impactos, positivos ou negativos, da aplicação do SNC na posição financeira das entidades do SEL, não ultrapassam, na maioria das empresas, os 0,5 milhões de euros, tornando-se, assim, a variação, em termos monetários, mais frequente (em 87%, 58% e 60% do total das entidades com variações ocorridas ao nível do ativo, passivo e capital próprio).

Relativamente ao ativo, o mesmo quadro demonstra que os ajustamentos de transição, pese embora frequentes, não foram significativos, e ocorreram fundamentalmente, devido ao desconhecimento de despesas de instalação e das despesas de investigação.

Observa-se ainda, que o aumento do passivo tem pouca expressão financeira, tendo apenas sido verificado em 17 entidades, na sua generalidade, inferiores a 0,5 milhões de euros, que decorrem essencialmente do reconhecimento de passivos por impostos diferidos relativos a subsídios ao investimento.

Pelo contrário, a diminuição do total do passivo é bastante comum, afetando positivamente, ainda que em dimensões diferentes, a posição financeira de 130 entidades. Destas, verifica-se

que a diminuição mais frequente do passivo cifra-se em montante inferior a 0,5 milhões de euros, com 55% das entidades, apresentando as restantes 45 entidades impactos, em termos monetários, bastante divergentes, num máximo de cerca de 65 milhões de euros.

Dada a amplitude e extensão dos impactos registados no total do ativo e do passivo, ocorreram alterações no capital próprio em 160 entidades, tendo-se verificado um aumento, em dimensões muito distintas, em cerca de 113 entidades. Recorda-se que, tal como evidenciado no Quadro 13, o maior impacto positivo no capital próprio foi na ordem dos 65 milhões de euros.

Por sua vez, a variação negativa do capital próprio verificada em 47 entidades é, em termos relativos, pouco significativa, não ultrapassando no conjunto das entidades, 6,7 milhões de euros, e resulta essencialmente, da forma da apresentação do capital subscrito e não realizado em pelo menos 7 entidades, no montante global de cerca de 4,7 milhões de euros, conforme determina o § 8 da NCRF 27⁹², e do desreconhecimento de outros ativos, em particular, das despesas de instalação e das despesas de investigação.

Em face do exposto, conclui-se que, tendencialmente, os impactos da adoção do SNC, subsumem-se numa redução do passivo e num aumento, quase na mesma proporção, do capital próprio, essencialmente, derivado da reclassificação dos subsídios ao investimento, que reconduziram a uma melhoria substancial da posição financeira da maioria das empresas do SEL.

Aparentemente, e segundo Grenha et al. (2009:59) e Barroca (2011:16) a razão subjacente à alteração do tratamento dos subsídios ao investimento, prende-se, essencialmente, com a necessidade de as entidades nacionais evidenciarem indicadores financeiros efetivamente equivalentes aos que são apresentados por entidades, de outros países, tais como Espanha, França e Bélgica, cujo tratamento contabilístico dos subsídios relacionados com ativos não segue o preconizado na atual IAS 20, possibilitando assim, a nível europeu e internacional, um melhor e maior acesso, quer a financiamentos, quer a concursos.

Igualmente, Guimarães (2011:10) refere que este “novo enquadramento contabilístico melhora os capitais próprios e a autonomia financeira das entidades, o que, numa conjuntura de crise económico-financeira e social, não deixa de ser um “balão de oxigénio” para as suas contas”.

⁹² Segundo o qual, se os instrumentos de capital próprio forem emitidos antes dos recursos serem proporcionados, a entidade deve apresentar a quantia a receber como dedução ao capital próprio e não como ativo.

4.3.1.2 Desempenho económico [resultado líquido e operacional]

De acordo com o § 69 da Estrutura Conceptual, o desempenho económico é frequentemente medido com base no lucro, pelo que a análise sobre os impactos da adoção do SNC no desempenho económico recaiu, sobretudo, na comparação dos seguintes elementos da demonstração de resultados de 2009, preparados de acordo com o POC e o SNC, das 243 entidades do SEL.

Quadro 16 – Medidas resumo da distribuição dos resultados líquidos e operacionais [POC e SNC]

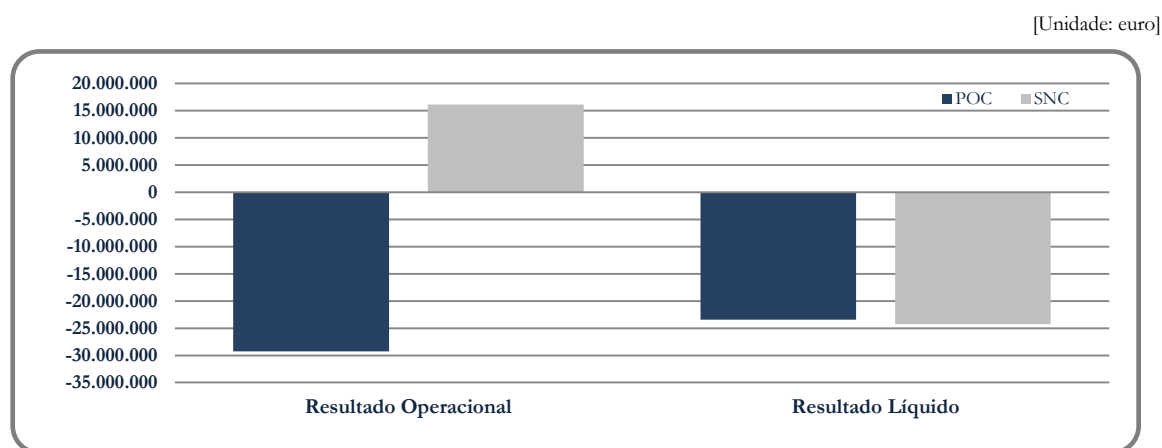
[Unidade: euro]

Montante	Resultado Líquido		Resultado Operacional	
	POC	SNC	POC	SNC
Global	-23.447.776	-24.283.408	-29.279.559	16.142.678
Médio	-96.493	-99.932	-120.492	66.431
Máximo	2.728.767	2.626.828	4.010.269	7.848.169
Mínimo	-4.975.711	-4.968.682	-5.006.089	-4.883.112
Desvio Padrão	645.792	641.355	705.672	898.108
Mediana	375	312	-8.729	3.590
% de empresas com resultados positivos	52%	51%	44%	53%

Em conformidade com o descrito para a posição financeira, as entidades do SEL apresentam desempenhos económicos heterogéneos.

Com efeito, através da análise aos dados supra referenciados obteve-se o Gráfico 3 que espelha o impacto global da adoção do SNC no desempenho económico do SEL.

Gráfico 3 – Comparação do desempenho financeiro [POC e SNC]



O Gráfico 3 permite, desde logo, constatar que a adoção do SNC não afetou significativamente o resultado líquido global do SEL, contudo melhorou de forma extrema e substancial o resultado operacional, tendo com a aplicação do SNC passado a exibir resultados operacionais positivos.

Neste contexto, o Quadro 17 reflete a mensuração global e relativa dos impactos da adoção do SNC no desempenho económico do SEL.

Quadro 17 – Efeitos no desempenho económico do SEL

[Unidade: euro]

Descrição	31.12.2009		Efeito da transição [POC – SNC]	
	POC	SNC	Δ Valor	Δ %
Resultado Operacional	-29.279.559	16.142.678	45.422.237	155,1
Resultado Líquido	-23.447.776	-24.283.408	-835.632	-3,6

Da análise ao Gráfico 3 e Quadro 17 constata-se que da aplicação do SNC não ocorreram variações significativas ao nível do desempenho económico do setor estudado, tendo-se registado uma diminuição do resultado líquido de, apenas, 3,6%, o equivalente a cerca de 0,8 milhões de euros.

O mesmo quadro permite, ainda, verificar que o principal efeito ao nível dos resultados regista-se, basicamente, no resultado operacional, que com a adoção do SNC, aumentou em 155,1%, ou seja, cerca de 45,4 milhões de euros.

Esta variação decorre, essencialmente, da transformação do conceito de resultado operacional, que por força da aplicação do § 35⁹³ da NCRF 1 – Estrutura e conteúdo das Demonstrações Financeiras, passa a integrar os itens classificados no POC como extraordinários, bem como alguns itens financeiros. Portanto, o resultado operacional é, agora, mais amplo e abrangente.

Deste modo, conclui-se, que em termos globais, a adoção do SNC não alterou o desempenho económico do SEL. Posto isto, apresenta-se no quadro seguinte, a frequência dos impactos da adoção do SNC ao nível dos resultados individuais das 243 entidades que integram o SEL.

Quadro 18 – Frequência dos impactos nos resultados líquidos e operacionais

Resultados	Entidades com impactos		Entidades sem impacto		Total de entidades
	Número	%	Número	%	
Líquidos	79	33	164	67	243
Operacionais	235	97	8	3	243

⁹³ Segundo o qual: “Uma entidade não deve apresentar itens de rendimento e de gastos como itens extraordinários, quer na face da demonstração de resultados quer no anexo”

Pelo Quadro 18, verifica-se que 67% das entidades do SEL não apresentam, na sequência da adoção do SNC, qualquer variação ao nível do resultado líquido. Tendo as restantes 33% entidades, registado impactos, positivos ou negativos, que no seu conjunto, afetaram negativamente o desempenho económico do SEL, em cerca de 0,8 milhões de euros.

Para além disso, constata-se que quase todas as entidades (97%) apresentaram variações no resultado operacional, decorrentes, essencialmente, da integração nos resultados operacionais dos itens considerados, à luz do POC, extraordinários.

Para conhecer a disparidade e relevância material que os efeitos da adoção do SNC assumem nas diversas entidades do SEL, apresentam-se, no Quadro 19, as medidas resumo da distribuição das variações ocorridas nos resultados líquidos e operacionais.

Quadro 19 – Medidas resumo da distribuição dos impactos nos resultados líquido e operacional

[Unidade: euro]

Descrição dos impactos		Resultado operacional	Resultado líquido
Impacto médio, em montante, da transição /por empresa		186.923	-3.439
Desvio Padrão dos impactos		839.358	85.952
Mediana		3.144	85.952
Maior impacto	Positivo	9.040.481	484.942
	Negativo	-1.256.302	-787.640
	Amplitude de variação ⁹⁴	10.296.783	1.272.583
% de empresas com impactos		97%	33%

Em termos médios, verificou-se que a aplicação do SNC afetou ligeiramente e de forma negativa, em 3.439 euros, o desempenho económico de cada uma das entidades do setor estudado. Veja-se, que ocorreram variações no resultado líquido em apenas 33% das entidades do SEL, tendo as mesmas oscilado entre -787.640 euros e 484.942 euros.

Relativamente ao resultado operacional, o Quadro 19, demonstra que em média cada empresa do SEL, aumentou o resultado operacional em 0,2 milhões de euros.

Ainda, no que se refere ao resultado operacional, as estatísticas descritivas apresentadas no mesmo quadro, mostram que, ao contrário do que sucede no resultado líquido, os efeitos da adoção do SNC são bastante dispersos, com oscilações entre -1,3 milhões de euros e 9 milhões de euros.

Neste contexto, apresenta-se de seguida a distribuição dos impactos, positivos e negativos, ocorridos ao nível dos resultados líquidos e operacionais das 243 entidades do SEL.

⁹⁴ A amplitude de variação é a diferença entre os extremos dos impactos observados.

Quadro 20 – Estratificação e frequência absoluta e relativa dos impactos nos resultados líquidos e operacionais

Escala de Montantes	Frequência dos impactos da transição [POC – SNC], por intervalo de montantes							
	Resultado Operacional				Resultado Líquido			
	Redução	Aumento	Frequência Absoluta e Relativa dos impactos		Redução	Aumento	Frequência Absoluta e Relativa dos impactos	
>0,5 M€	90	126	216	92%	25	53	78	99%
[0,5M€ : 1M€]	0	5	5	2%	1	0	1	1%
[1M€ : 5M€]	1	10	11	5%	0	0	0	0%
[5 M€ : 10M€]	0	3	3	1%	0	0	0	0%
Total de Entidades	91	144	235	100%	26	53	79	100%
Impacto Geral em €	4.590.121	50.012.357	45.422.237		3.223.818	2.388.186	-835.632	

O Quadro 20 mostra que, das 79 entidades que manifestaram variações no resultado líquido, apenas uma apresenta alterações acima dos 0,5 milhões de euros, tendo todas as demais apresentado oscilações em níveis inferiores, que no global cifrou-se em cerca de 0,83 milhões de euros, facto que permite concluir que a adoção do SNC não alterou de forma substancial o desempenho económico das entidades do SEL.

Já no que se refere ao resultado operacional, verifica-se que 235 entidades alteraram os resultados operacionais, 91 entidades de forma negativa, no montante global de 4,6 milhões de euros, e 144 entidades de forma positiva, no montante global de cerca de 50 milhões de euros.

Conclui-se, assim, que a adoção do SNC afetou de forma positiva e substancial os resultados operacionais, pese embora apenas no plano formal, pois esta melhoria decorre, fundamentalmente, da inclusão dos itens classificados como extraordinários em POC nos resultados operacionais apurados em ambiente SNC.

De seguida apresenta-se, no Quadro 21, o resumo das alterações concretas ao carácter positivo ou negativo do desempenho das entidades decorrentes da adoção do SNC.

Quadro 21 – Alterações concretas no desempenho das entidades

Resultados	Alterações concretas no desempenho	N.º de entidades afetadas
Resultado líquido	Negativo POC- Positivo em SNC	2
	Positivo POC - Negativo em SNC	4
Resultado operacional	Negativo POC- Positivo em SNC	31
	Positivo POC - Negativo em SNC	7

Pese embora, em termos gerais não se terem verificado impactos materialmente relevantes no resultado líquido, a realidade é que em algumas entidades os efeitos da adoção foram de tal forma expressivos que alteraram o carácter positivo ou negativo dos resultados divulgados segundo o POC.

Neste contexto, como se pode observar no Quadro 21, do total das entidades do SEL foram identificadas seis entidades que viram profundamente alterado o seu desempenho económico face ao evidenciado em POC relativamente ao resultado líquido.

Assim, em consequência da adoção do SNC, a totalidade dos ajustamentos efetuados conduziram duas empresas a resultados líquidos positivos. Inversamente, o desempenho económico de outras quatro empresas sofreram uma redução tão significativa que os resultados tornaram-se, após a adoção do SNC, negativos.

Todavia, é ao nível dos resultados operacionais que estas alterações de natureza dos resultados (positiva/negativa) são mais avultadas, tendo-se constatado que 31 entidades tinham resultados operacionais negativos e com a adoção do SNC passaram a exibir resultados positivos.

Em face ao acima exposto, conclui-se que a adoção do SNC não teve repercussões significativas no resultado líquido do exercício da generalidade das empresas do SEL, tendo apenas afetado de forma ligeiramente negativa o desempenho económico de 26 empresas.

4.3.1.3 Solvabilidade e Autonomia Financeira

Em virtude dos efeitos da adoção do SNC provocados no total do capital próprio, passivo e ativo, importa, de seguida, abordar as respetivas consequências ao nível da solvabilidade e autonomia financeira do SEL.

De facto, o reconhecimento dos subsídios ao investimento em capital próprio proporciona, no ano do reconhecimento do subsídio, um incremento no capital próprio e uma descida do passivo, pelo valor total do subsídio e, consequentemente, uma melhoria, que pode ser muito significativa, em alguns indicadores económicos, em particular, nos rácios de solvabilidade e de autonomia financeira.

A solvabilidade, dada pelo rácio entre o capital próprio e o passivo, permite medir a capacidade da empresa para satisfazer e assumir compromissos no médio e longo prazo, bem como avaliar o risco, por parte dos seus credores, para futuras relações contratuais.

Recorrendo à representação matemática:

$$\text{Solvabilidade} = \frac{\text{Capital Próprio}}{\text{Passivo}} \quad (1)$$

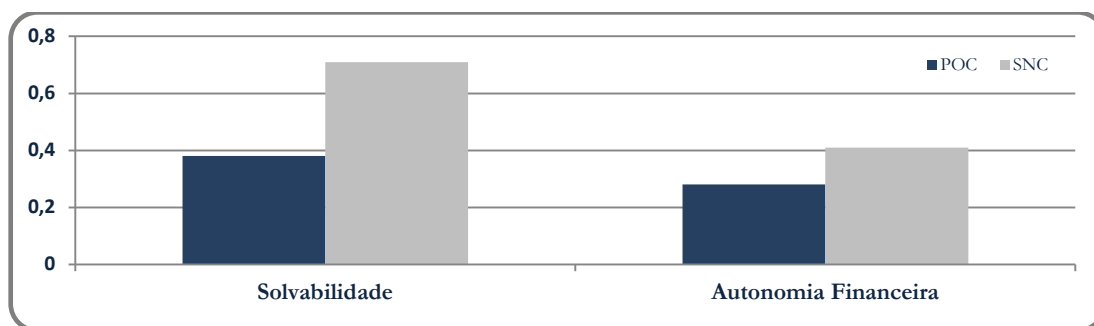
Por sua vez, a autonomia financeira, dada pelo rácio entre o capital próprio e o ativo, possibilita avaliar a capacidade da entidade financiar os ativos através do seu capital próprio, sem necessidade de recorrer a financiamentos externos. Ou seja, permite apreciar em que percentagem é que o ativo da entidade se encontra a ser financiado por capital próprio.

Recorrendo à representação matemática:

$$\text{Autonomia Financeira} = \frac{\text{Capital Próprio}}{\text{Ativo}} \quad (2)$$

Posto isto, os efeitos da aplicação do SNC na solvabilidade e na autonomia financeira das entidades do SEL encontram-se expostos no Gráfico 4 que se segue.

Gráfico 4 – Comparação dos indicadores económico-financeiros [POC e SNC]



O Gráfico 4 mostra que quer a solvabilidade quer a autonomia financeira do SEL saíram fortemente reforçadas com a aplicação do SNC.

Com efeito, através da recolha dos dados e análise supra efetuada obteve-se o Quadro 22, onde se pode observar a mensuração do impacto da adoção do SNC na solvabilidade e autonomia financeira do SEL.

Quadro 22 – Efeitos na solvabilidade e autonomia financeira do SEL

Descrição	31.12.2009		Impacto da transição [POC – SNC]	
	POC	SNC	Δ Valor	Δ %
Solvabilidade	0,38	0,71	0,33	87
Autonomia Financeira	0,28	0,41	0,14	51

Como se observar no Quadro 22, a adoção do novo SNC teve um impacto muito significativo nos indicadores de solvabilidade e autonomia financeira, com melhorias na ordem dos 87% e 51%, respetivamente.

O mesmo quadro mostra, também, que a solvabilidade e a autonomia financeira global do SEL segundo o POC cifrava-se, em respetivamente, 0,38 e 0,28, o que para além de indiciar uma grande dependência do setor aos seus credores (ex: instituições bancárias, instituições de leasing, fornecedores, etc.), demonstra uma elevada fragilidade económico-financeira do setor e um grande risco para os seus credores.

Todavia, com a adoção do SNC a situação parece inverter-se, pelo menos, no aspeto formal, pois a solvabilidade passa a cifrar-se em 0,71 e a autonomia financeira em 0,41, o que significa que o setor passou a evidenciar capitais próprios suficientes para cobrir 71% de todos os créditos obtidos e que os ativos são suportados em cerca de 41% com capitais próprios, o que de todo o modo vem beneficiar a imagem que os credores e demais utentes da informação financeira têm das empresas do setor, aumentando o seu poder negocial.

Face ao exposto, pode concluir-se que na generalidade das empresas as alterações nestes indicadores são muito significativas, decorrendo sobretudo do novo tratamento dos subsídios do Governo relativos a ativos depreciables, que permitiu um aumento dos capitais próprios e uma diminuição, quase na mesma medida, do passivo.

Com efeito, apresenta-se de seguida a frequência dos impactos, positivos e negativos, ocorridos ao nível da solvabilidade e autonomia financeira das 243 entidades do SEL.

Quadro 23 – Frequência dos impactos na solvabilidade e autonomia financeira

Indicadores	Entidades com impactos				Entidades sem impacto	
	Positivo	Negativo	Número Total	%	Número Total	%
Solvabilidade	117	34	151	62	92	38
Autonomia Financeira	114	27	141	58	102	42

Como se pode observar no Quadro 23, a aplicação do SNC originou alterações, positivas ou negativas, na solvabilidade e autonomia financeira de respetivamente, 62% e 58% das entidades do SEL.

Efetivamente, constatou-se que os indicadores de solvabilidade e autonomia sofreram uma variação positiva em 117 e 114 entidades do SEL, respetivamente. Pelo contrário, 34 e 27 entidades viram a sua solvabilidade e autonomia financeira agravada, respetivamente.

Os efeitos que adoção do SNC assume na solvabilidade e autonomia financeira das diversas entidades do SEL, encontram-se descritos no Quadro 24.

Quadro 24 – Medidas resumo da distribuição na solvabilidade e na autonomia Financeira

Descrição dos impactos		Solvabilidade	Autonomia Financeira
Impacto médio da transição		0,8	0,07
Desvio Padrão dos impactos		3,13	0,45
Maior impacto	Positivo	39,71	0,93
	Negativo	-2,2	-6,2
	Amplitude de variação ⁹⁵	41,88	7,17
% de empresas com impactos		62%	58%

Pelo Quadro 24 verifica-se que em média cada empresa viu a sua solvabilidade aumentada em 0,8 pontos e a sua autonomia financeira em 0,07 pontos.

Todavia a média não reflete a verdadeira dimensão e diversidade de impactos verificados no SEL, como se pode comprovar pela amplitude de variação observada, em ambos os rácios, em particular no que se reporta à solvabilidade.

Para além, dos impactos materialmente relevantes ao nível da solvabilidade e autonomia financeira, importa ainda verificar as alterações no carácter positivo ou negativo destes indicadores decorrentes da adoção do SNC.

Quadro 25 – Alterações nos indicadores de solvabilidade e autonomia financeira

Indicadores	Alterações concretas da situação da empresa	N.º de entidades afetadas
Solvabilidade/Autonomia Financeira	Negativa POC- Positiva em SNC	12
	Positivo POC - Negativa em SNC	1

Como oportunamente foi referido, com a adoção do SNC, várias empresas aumentaram substancialmente o seu capital próprio e, consequentemente, a sua solvabilidade e autonomia financeira. Neste sentido, constata-se, que 12 entidades que manifestavam, em POC, valores negativos nos referidos indicadores passaram com o SNC a refletir uma imagem positiva e reforçada dos mesmos.

Assim, apresentam-se, no Quadro 26, as entidades que registaram alterações profundas na sua solvabilidade e autonomia financeira com a adoção do SNC.

⁹⁵ A amplitude de variação é a diferença entre os extremos dos impactos observados.

Quadro 26 – Listagem das entidades com posições contrárias nos indicadores económico-financeiros

Empresas do SEL	Solvabilidade a 31.12.2209		Autonomia Financeira a 31.12.2009	
	POC	SNC	POC	SNC
AVEPARK, SA	-0,03	0,43	-0,03	0,30
EDC Mármores, SA	-0,01	0,92	-0,01	0,48
EDEAF, EEM	-0,21	0,16	-0,26	0,14
EDUCA, EEM	-0,05	0,67	-0,06	0,40
EGEAC, EEM	-0,07	0,80	-0,07	0,45
EMA, EM	-0,07	5,96	-0,08	0,86
EPUL, EEM	-0,06	0,04	-0,06	0,04
GAIANIMA, EEM	-0,01	0,44	-0,01	0,31
GAIURB, EEM	-0,06	0,59	-0,06	0,37
Mercado Municipal de Faro, SA	-0,01	0,12	-0,01	0,11
MS -Matosinhos Sport, EEM	-0,05	1,10	-0,05	0,52
REGI, EIM	-0,14	0,94	-0,16	0,48

Atendendo ao acima exposto, conclui-se que a adoção do SNC, face aos efeitos provocados sobretudo no total do capital próprio e do passivo, originou repercussões substanciais no valor dos rácios de solvabilidade e autonomia financeira do SEL, que reconduzem a posições financeiras substancialmente diferentes.

Todavia, pese embora as alterações ocorridas, a verdade é que, nos termos do § 40 da Estrutura Conceptual, a respeito da característica qualitativa da comparabilidade, os utentes da informação devem ser informados das políticas contabilísticas usadas na preparação das demonstrações financeiras, de quaisquer alterações nessas políticas e dos efeitos de tais alterações.

O mesmo parágrafo refere ainda que “Os utentes necessitam de ser capazes de identificar diferenças entre as políticas contabilísticas para transações e outros acontecimentos semelhantes usados pela mesma entidade de período para período e entre diferentes entidades” (§ 40 da Estrutura Conceptual).

Deste modo, pese embora as alterações ocorridas, os indicadores devem ser recalculados e apresentados de forma consistente, evitando, assim, eventuais distorções ao nível da informação divulgada.

4.3.1.4 Observância do n.º 2 do artigo 3.º do CIRE

De acordo com a parte de final do n.º 2 do artigo 3.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), uma empresa é considerada insolvente “quando o seu passivo seja manifestamente superior ao ativo, avaliados segundo as normas contabilísticas

aplicáveis.” Recorrendo à representação matemática, podemos referir que existe uma situação de insolvência quando a empresa demonstre:

$$\text{Ativo} < \text{Passivo ou Capital próprio} < 0 \quad (3)$$

A situação de insolvência é, assim, aferida através do montante do capital próprio, que como oportunamente se verificou, apresentou, com a adoção do SNC, variações significativas, ao ponto de determinar, em alguns casos, a alteração da situação da empresa face à observância do n.º 2 do artigo 3.º do CIRE.

Neste sentido, elencam-se, no Quadro 27, as entidades que alteraram a sua situação de insolvência/solvência à luz do CIRE, por via da adoção do SNC.

Quadro 27 – Entidades que apresentaram alterações na observância do n.º 2 do art.º 3 do CIRE

[Unidade: euro]

Empresas do SEL	Capital Próprio a 31.12.2009/Observância do n.º 2 do art.3.º do CIRE			
	POC		SNC	
AVEPARK, SA	-334.417	Insolvente	3.579.769	Não insolvente
EDC, SA	-44.193	Insolvente	1.843.528	Não insolvente
EDEAF, EEM	-408.595	Insolvente	212.182	Não insolvente
EDUCA, EEM	-3.147.535	Insolvente	13.820.662	Não insolvente
EGEAC, EEM	-1.070.615	Insolvente	6.840.381	Não insolvente
EMA, EM	-3.219.597	Insolvente	35.424.164	Não insolvente
EPUL, EEM	-12.560.256	Insolvente	8.579.279	Não insolvente
GAIANIMA, EEM	-240.040	Insolvente	5.833.244	Não insolvente
GAIURB, EEM	-432.074	Insolvente	2.443.864	Não insolvente
Mercado Municipal de Faro, SA	-126.564	Insolvente	1.890.868	Não insolvente
MS -Matosinhos Sport, EEM	-136.890	Insolvente	1.358.519	Não insolvente
REGI, EIM	-600.417	Insolvente	1.758.209	Não insolvente
LAMEGO CONVIDA, EEM	153.791	Não insolvente	-247.811	Insolvente

Do Quadro 27, constata-se que, cerca de 5% das entidades do SEL (12 entidades) deixaram de ser qualificadas, nos termos e para os efeitos do CIRE, como insolventes.

Realça-se, neste particular, o caso da empresa EMA - Estádio Municipal de Aveiro, EM, que em POC era qualificada como insolvente, pois detinha um capital próprio negativo em 3,2 milhões de euros e que com a reexpressão das demonstrações financeiras para SNC inverteu radicalmente a sua posição, passando a dispor de um montante de capital próprio positivo em mais de 35,4 milhões de euros.

4.3.1.5 Observância do artigo 35.º do CSC

O artigo 35.º CSC⁹⁶, sob a epígrafe “Perda de metade do capital”, dispõe no seu n.º 1 que “Resultando das contas de exercício ou de contas intercalares, ... que metade do capital social se encontra perdido, ..., devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.”

De acordo com o n.º 2 do mesmo normativo: “Considera-se estar perdida metade do capital social quando o capital próprio da sociedade for igual ou inferior a metade do capital social.”

Nos termos do disposto no n.º 3: “Do aviso convocatório da assembleia geral constarão, pelo menos, os seguintes assuntos para deliberação pelos sócios:

- a) A dissolução da sociedade;
- b) A redução do capital social para montante não inferior ao capital próprio da sociedade, com respeito, se for o caso, do disposto no n.º 1 do artigo 96º;
- c) A realização pelos sócios de entradas para reforço da cobertura do capital.”

Em termos matemáticos poderemos definir a perda de metade do capital social da seguinte forma:

$$\text{Capital próprio} \leq \text{Capital Social}/2 \text{ ou } (\text{Ativo} - \text{Passivo}) \leq \text{Capital Social}/2 \quad (4)$$

Como oportunamente se pode verificar, no âmbito do processo de transição ocorreram alterações significativas quer no montante do capital próprio, quer no valor do capital social, com consequências na posição de algumas empresas relativamente ao disposto no artigo 35.º do CSC.

Por conseguinte, identificam-se no quadro seguinte as entidades que alteraram, por via da adoção do SNC, o seu posicionamento relativamente ao cumprimento do disposto no artigo 35.º do CSC.

⁹⁶ Com a redação do Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março.

Quadro 28 – Entidades que apresentaram alterações na observância do art.º 35 do CSC

Empresas do SEL	Rácio: Capital social/Capital próprio a 31.12.2009			
	POC		SNC	
AVEPARK, SA	-24%	CP <= CS/2	265%	CP >= CS/2
EDC Mármore, SA	-13%	CP <= CS/2	701%	CP >= CS/2
EDEAF, EEM	-743%	CP <= CS/2	386%	CP >= CS/2
EDUCA, EEM	-71%	CP <= CS/2	5522%	CP >= CS/2
EGEAC, EEM	-238%	CP <= CS/2	1524%	CP >= CS/2
EMA, EM	-215%	CP <= CS/2	2367%	CP >= CS/2
EMCEL, EEM	46%	CP <= CS/2	54%	CP >= CS/2
Empresa Municipal de Educação e Cultura de Barcelos, EM	37%	CP <= CS/2	512%	CP >= CS/2
GAIANIMA, EEM	-481%	CP <= CS/2	11695%	CP >= CS/2
GAIURB, EEM	-173%	CP <= CS/2	978%	CP >= CS/2
Gestão do Parque de Ciência e Tecnologia da Maia, EM	47%	CP <= CS/2	105%	CP >= CS/2
GIATUL, EM	17%	CP <= CS/2	53%	CP >= CS/2
Lógica, EM	49%	CP <= CS/2	1908%	CP >= CS/2
MS -Matosinhos Sport, EEM	-274%	CP <= CS/2	2717%	CP >= CS/2
REGI, EIM	-86%	CP <= CS/2	251%	CP >= CS/2
NATURTEJO - Empresa de Turismo, EIM	69%	CP >= CS/2	44%	CP <= CS/2
NOVA MEDA, EEM	111%	CP >= CS/2	44%	CP <= CS/2
Terra de Paixão, EEM	71%	CP >= CS/2	26%	CP <= CS/2

Tal como se extrai do Quadro 28, a transição para o SNC e a reexpressão das demonstrações financeiras alteraram o posicionamento de 18 empresas relativamente à “perda de metade do capital social”, nos termos e para os efeitos previstos do artigo 35.º do CSC.

Importa, realçar, que das 18 entidades supra mencionadas 15, com base nos pressupostos do POC, evidenciavam uma situação de perda de metade do capital, o que obrigava a que a administração de cada uma delas procedesse em conformidade com o estatuído no artigo 35.º do CSC, ou seja, tomar medidas corretivas dos efeitos negativos observados pela acumulação sucessiva de prejuízos, o que se demonstra desnecessário, pelo menos formalmente, após a adoção do SNC.

Inversamente, verifica-se, no mesmo quadro, que três empresas, com a adoção do SNC, incorreram numa situação de perda de metade do capital social, ficando sujeitas aos efeitos do citado artigo 35.º do CSC.

4.3.1.6 *Certificação legal de contas*

Os revisores oficiais de contas no âmbito da certificação legal de contas fizeram algumas referências sobre o processo de transição e respetivos impactos nas demonstrações financeiras das entidades em estudo.

Pese embora não sejam linearmente comparáveis, pois trata-se de exercícios contabilísticos distintos, procedeu-se, ainda assim, à elaboração do Quadro 29 que sintetiza a frequência dos diferentes tipos de opinião emitida no âmbito da certificação legal de contas, em 2009 e 2010, ou seja, antes e após a entrada em vigor do SNC. Todavia, importa realçar que das 243 entidades apenas 173, em 2009 e 164 em 2010, remeteram a certificação legal e de contas ao Tribunal de Contas.

Quadro 29 – Tipo de opinião emitida na Certificação Legal de Contas [2009 e 2010]

Opinião	2009	2010
Sem reservas e sem ênfases	81	68
Sem reservas e com ênfases	55	61
Com reservas e sem ênfases	13	8
Com reservas e com ênfases	23	27
Ênfase sobre o processo de transição para o SNC	1	20
Total de Entidades	173	164

A informação do Quadro 29, ainda que não comparável, evidencia que não ocorram alterações significativas no tipo de opinião emitida, tendo-se identificado apenas 21 ênfase sobre o processo de transição para o SNC, que abordam, sobretudo, questões sobre as alterações no capital próprio reportado a 2009. Neste sentido, citam-se alguns exemplos de ênfases detetadas sobre a matéria em epígrafe:

“A situação dos capitais próprios da empresa é negativo em 126.563 euros, no entanto nos termos do SNC a entrar em vigor em 1 de janeiro de 2010, os capitais próprios da empresa já seriam positivos em 5.568.369 euros...” (CLC de 2009 do Mercado Municipal de Faro, SA).

“...chamamos à atenção para o facto da transição do POC para SNC ter provocado ajustamentos materiais nas DF da sociedade...” (CLC de 2010 da EDUCA, EEM).

“Apesar de não ter interferência na leitura das Demonstrações Financeiras, o anexo ao Balanço e Demonstração de Resultados não está de acordo com o anexo previsto no SNC” (CLC de 2010 da empresa PALMELA DESPORTO, EEM).

4.3.1.7 Síntese sobre os impactos na posição financeira e no desempenho económico

Atento ao acima exposto, constatou-se que a posição financeira e desempenho económico do SEL em 31 de dezembro de 2009 são substancialmente diferentes se relatados segundo o POC ou o SNC.

Os dados supra apresentados permitem, assim, concluir que os principais efeitos da adoção do SNC na posição financeira e no desempenho económico do setor, em 31 de dezembro de 2009, foram os seguintes:

- Aumento do capital próprio do setor em 50%, ou seja, 382 milhões de euros, por contrapartida de uma redução do passivo em 19%, o equivalente a 385 milhões de euros, que decorre, fundamentalmente, da reclassificação dos subsídios relacionados com ativos depreciables, que segundo o SNC passam a ser reconhecidos diretamente em capital próprio, deixando deste modo de onerar o seu passivo e traduzindo-se numa melhoria considerável nos seguintes níveis:
 - Aumento da solvabilidade do setor em 87%;
 - Aumento da autonomia financeira em 51%;
 - Diminuição do número de entidades consideradas insolventes à luz do CIRE e/ou do artigo 35.º do CSC.

A frequência de entidades que apresentaram variações ao nível do capital próprio foi de 66%.

- Diminuição do resultado líquido do exercício em 3,5%;
 - Aumento do resultado operacional em 155%, no montante global 45,4 milhões de euros, derivado sobretudo da integração dos custos e proveitos classificados pelo POC como extraordinários, em especial dos proveitos relativos à especialização, anual, dos subsídios ao investimento. A frequência de entidades que apresentaram variações ao nível do resultado operacional cifrou-se em 97%.

Constata-se, portanto, que a adoção do SNC alterou, de um modo geral, de forma substancial e positiva a situação económico-financeira das entidades, o que nos leva a concluir que os mesmos factos, transações e acontecimentos, tratados e interpretados, segundo duas óticas conceptualmente distintas, POC e SNC, reconduzem a posições financeiras e desempenhos económicos do SEL substancialmente diferentes, ao ponto de conduzir a opiniões completamente divergentes sobre o setor.

Todavia, se for dado cumprimento ao previsto nos §§ 39 a 42 da Estrutura Conceptual, relativamente à característica qualitativa da comparabilidade da informação divulgada, segundo os quais os utentes da informação, devem serem informados das políticas contabilísticas usadas na preparação das demonstrações financeiras, de quaisquer alterações nessas políticas e dos efeitos respetivos efeitos, será certamente possível analisar, com fiabilidade, a verdadeira evolução da situação económico-financeira destas entidades, atenuando, de certo modo, as eventuais distorções na informação provocadas pela adoção do SNC.

A existência de informação comparável é tanto mais importante quando os utilizadores da informação são os sócios públicos, que no âmbito das suas competências, tomam, constantemente, decisões com base nas demonstrações financeiras das empresas, pelo que é fundamental a obtenção do conhecimento sobre os efeitos da aplicação do SNC na respetivas demonstrações financeiras, principalmente os que podem provocar distorções na informação sobre a execução dos contratos-programa, contratos de gestão, subsídios à exploração, cobertura de prejuízos, bem como, no apuramento do endividamento municipal.

4.3.2 Implicações na problemática do endividamento municipal

Conforme mencionado no Ponto 4, o endividamento das entidades do SEL concorre, em determinadas circunstâncias, para efeitos dos limites legais de endividamento do município participante, razão pela qual se pretende, agora, dissecar sobre as implicações da adoção do SNC na problemática do endividamento municipal, apurado nos termos da LFL.

Relembra-se que pese embora as empresas do SEL tenham adotado o SNC os municípios permanecem, pelo menos até ao momento, com o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL)⁹⁷, pelo que eventuais efeitos do SNC no endividamento dos municípios decorrem, exclusivamente, das alterações à apresentação da informação sobre a situação económico-financeira das entidades do SEL.

Por conseguinte, atentas as principais variações detetadas no Ponto 4.3.1 procede-se, nesta fase, à identificação e análise dos consequentes efeitos na problemática do endividamento municipal.

A questão prende-se, portanto, em saber se o endividamento dos municípios nos termos e para os efeitos previstos na LFL seria substancialmente diferente se, porventura, em 2009 as empresas do SEL tivessem adotado o SNC na preparação e divulgação da sua informação

⁹⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro, pelo Decreto-Lei n.º 315/2000, de 2 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 84-A/2002, de 5 de abril, e pela Lei n.º 60-A/2005, de 30 de dezembro.

financeira. E, ainda, se a contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal de 2010 vem corroborar as conclusões apresentadas.

A análise comparativa das diferentes abordagens contabilística à problemática do endividamento municipal versará sobre os seguintes aspetos:

- Limites legais de endividamento;
- Perímetro do endividamento municipal;
- Montante da transferência financeira, prevista no artigo 31.º do RJSEL;
- Montante global da contribuição do SEL para o endividamento municipal;
- Mensuração da participação dos municípios no capital das entidades do SEL.

4.3.2.1 Limites legais do endividamento municipal [POC vs SNC]

À luz do referido no Ponto 5, relembra-se que o montante total de endividamento líquido, de empréstimos de médio e longo prazo e de curto prazo dos municípios não podem exceder, respetivamente, 125%, 100% e 10% do somatório das receitas, do ano anterior, proveniente dos impostos municipais, da participação do município no FEF, no IRS, da derrama e, ainda, da participação nos resultados das entidades do setor empresarial local⁹⁸.

Os limites legais de endividamento municipal encontram-se, assim, influenciados pela distribuição de resultados das entidades do SEL, resultados, esses, suscetíveis de apresentarem variações com a adoção do SNC.

Neste enquadramento, poder-se-á afirmar que as alterações introduzidas pelo novo SNC no reconhecimento e mensuração dos gastos e rendimentos e, naturalmente, nos resultados, podem ter, eventualmente, consequência nos limites legais de endividamento dos municípios.

Todavia, como constatado anteriormente, não ocorreram com a adoção do SNC alterações substanciais nos resultados líquidos, tendo apenas se verificado em 33% das entidades do SEL ligeiras variações, pelo que não se vislumbra efeitos significativos nos limites legais de endividamento.

Conclui-se, assim, que os limites legais de endividamento para o ano de 2010, da generalidade dos municípios, seriam praticamente idênticos quer apurados com base nas demonstrações financeiras preparadas de acordo com o POC quer com o SNC.

⁹⁸ De acordo com o n.º 1 do artigo 37.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 39.º da LFL.

Contudo, apesar de extravasar o âmbito do presente estudo, realça-se, ainda assim, a probabilidade da adoção do SNC pela generalidade das empresas portuguesas poder ter impacto ao nível do lucro tributável das mesmas, com consequências, no montante atribuído a cada município de derrama, e posteriormente, nos limites legais de endividamento.

4.3.2.2 Perímetro do endividamento municipal [POC vs SNC]

Já anteriormente se apontou que o conceito de endividamento líquido total de cada município⁹⁹ compreende, o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram SEL, na proporção da participação no capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL.

Isto é, no caso dos “resultados de exploração anuais operacionais, acrescidos de encargos financeiros” se apresentarem negativos e o município não efetuar, dentro do prazo legal, uma transferência financeira, na proporção da respetiva participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa.¹⁰⁰

Não obstante se tratar de uma matéria controversa impõe-se algumas observações prévias. A aplicação do disposto no citado artigo 31.º, em particular no que se refere à realização da transferência financeira, não deve ser objeto de interpretação restritiva, de modo a que não seja considerado um mero instrumento de financiamento corrente, sob pena de desincentivar o recurso a contratos-programa e colidir com as normas de defesa da concorrência (artigo 10.º e o artigo 25.º do RJSEL), em particular com as regras de proibição de auxílios de Estado¹⁰¹ (plasmadas no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE), mas antes um mecanismo de carácter extraordinário, dirigido a situações imprevistas de desequilíbrio.

Com efeito, não é aceitável que os municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas participantes recorram sistematicamente a este mecanismo corretivo para assegurar o equilíbrio das empresas, pois no âmbito das suas competências de acompanhamento e fiscalização¹⁰² da atividade das empresas do SEL, decorre, em primeiro

⁹⁹ Nos termos das als. a) e b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL e dos artigos 31.º e 32.º do RJSEL, com a redação dada pelas LOE para 2008 e 2009.

¹⁰⁰ Conforme dispõem os artigos 31.º, n.º 2 e 3 e 32.º, n.º 1 do RJSEL.

¹⁰¹ Os auxílios de Estado são, em regra, proibidos na medida em que, constituindo vantagens financeiras atribuídas por entes públicos a determinadas empresas, colocam os respetivos beneficiários numa posição mais vantajosa relativamente a potenciais ou efetivos concorrentes (Freire, 2010: 6)

¹⁰² Previstas nos seguintes artigos: artigo 53.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, do artigo 13.º, alínea d) da Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto e do artigo 11.º, alínea q) da Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto.

lugar, uma especial obrigação de assegurar *à priori* a sua viabilidade económica e do equilíbrio financeiro¹⁰³.

Deste modo, se o mesmo não estiver garantido, os sócios deverão reequacionar os pressupostos de viabilidade económica e do equilíbrio financeiro da empresa, promovendo, designadamente, a reestruturação da empresa e/ou a dotação da mesma de meios suficientes e adequados para o desempenho das suas atividades, através designadamente da redefinição do modelo de financiamento adotado, como seja a celebração de contratos de gestão ou de contratos-programa mais ajustados à realidade económico-financeira, pois só assim conseguirá garantir o equilíbrio operacional da empresa.

Pelo contrário, a transferência financeira a que se refere o artigo 31.º do RJSEL parece apenas garantir a reposição da liquidez da empresa para solver os seus compromissos, e não o alcance do equilíbrio operacional, ou seja, da capacidade de a empresa gerar, *per si*, rendimentos suficientes para sustentar os seus gastos.

Acresce ainda que, tratando-se de uma transferência financeira *sui generis*¹⁰⁴, sem paralelo no ordenamento jurídico português e europeu, que não se subsume a uma cobertura de prejuízos, nos termos do código das sociedades comerciais, e portanto tributada em sede de IRC (al. j) do artigo 20.º do CIRC), implica o pagamento de imposto sobre rendimento das pessoas coletivas (IRC).

Posto isto, apresenta-se de seguida em termos matemáticos a definição de uma situação de “desequilíbrio de contas”, nos termos do artigo 31.º do RJSE:

$$\text{Resultado operacional} - \text{Encargos financeiros} < 0 \quad (5)$$

Em 2010, com a entrada em vigor do SNC, as citadas regra de equilíbrio de contas das empresas sofreram uma substancial alteração, fruto, essencialmente, da transformação do conceito e amplitude de resultado operacional que, por força da aplicação do §35 da NCRF 1 – Estrutura e conteúdo das Demonstrações Financeiras, passa a integrar os itens classificados no POC como extraordinários, bem como alguns itens financeiros.

¹⁰³ Conforme o disposto no artigo 7.º do RJSEL, segundo o qual: “A gestão das empresas deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelas respetivas entidades públicas participantes no capital social, visando a satisfação das necessidades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a exploração eficiente de concessões, assegurando a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro.”

¹⁰⁴ As transferências financeiras, ainda que discutivelmente, são contabilizadas como se de subsídios à exploração se tratassem, na medida em que se destinam, de acordo com n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL, à “equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa”.

Em ambiente POC os valores dos subsídios ao investimento eram apresentados no balanço como passivos, sendo anualmente imputados, na proporção das amortizações dos ativos subsidiados, a resultados extraordinários, não tendo, qualquer interferência na aferição do cumprimento das referidas regras de “equilíbrio de contas” preceituadas no artigo 31º do RJSEL.

No contexto SNC os mesmos valores passam a ser registados como componente de capital próprio e imputados anualmente, tendo por base as depreciações dos ativos subsidiados, como rendimentos operacionais.

Com efeito, uma empresa que, em ambiente POC podia estar em situação de “desequilíbrio de contas”, com a introdução do SNC pode apresentar “resultados de exploração operacionais anuais, acrescido de encargos financeiros” positivos, passando, por tal, a estar em situação de “equilíbrio de contas” e, conseqüentemente, deixar de relevar para efeitos do endividamento municipal.

Aqui, coloca-se a questão prévia que é a de saber se após a entrada em vigor do SNC, dever-se-ão retirar os gastos e rendimentos de natureza extraordinária, anteriormente, classificados como custos e proveitos extraordinário, para efeitos da aferição do “equilíbrio de contas”, nos termos do artigo 31.º do RJSEL, dado que a legislação relevante sobre estas matérias foi criada em regime contabilístico diferente do que vigora atualmente.

Neste particular parece ser intenção do legislador que se deva considerar o novo conceito mais abrangente de resultado operacional, na medida em que a própria alteração¹⁰⁵ ao RJSEL, ocorrida após a entrada em vigor do SNC, nada refere sobre o assunto, mantendo a nomenclatura de resultado operacional. Aliás, tem sido esse o entendimento das instituições públicas de controlo, designadamente, do Tribunal de Contas e da Inspeção Geral de Finanças.

Este entendimento é, aliás, recentemente sublinhado na Proposta de Lei n.º 58/XII¹⁰⁶, da autoria da Presidência do Conselho de Ministros, que aprova o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, quando se afirma que o “equilíbrio de contas” assentará no resultado líquido antes de impostos¹⁰⁷, reforçando, portanto, a ideia de que se deva incluir os efeitos dos gastos e rendimentos, anteriormente, classificados como

¹⁰⁵ Pela Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro.

¹⁰⁶ Disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=36975>

¹⁰⁷ Cfr. dispõe o seu artigo 40.º: “... no caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatório a realização de uma transferência financeira a cargos dos sócios...”.

custos e proveitos extraordinários, na aferição da contribuição destas entidades para o endividamento municipal.

Deste modo, para conhecer a magnitude do impacto da alteração contabilística dos factos patrimoniais extraordinários, apresenta-se, no Quadro 30, o montante do resultado extraordinário obtido pelo setor em 2009.

Quadro 30 – Peso do resultado extraordinário do SEL [POC]

Descrição	31.12.2009
	POC
Proveitos Extraordinários	52.618.408
Custos Extraordinários	13.831.408
Resultado Extraordinário	38.786.566

Os proveitos classificados pelo POC como extraordinários apresentam um peso muito significativo nos resultados das entidades do setor empresarial local. Por conseguinte, a sua integração no resultado operacional pode modificar por completo a condição dos resultados operacionais das entidades e, consequentemente, a sua condição perante as regras de equilíbrio de contas, estatuídas no artigo 31.º do RJSEL.

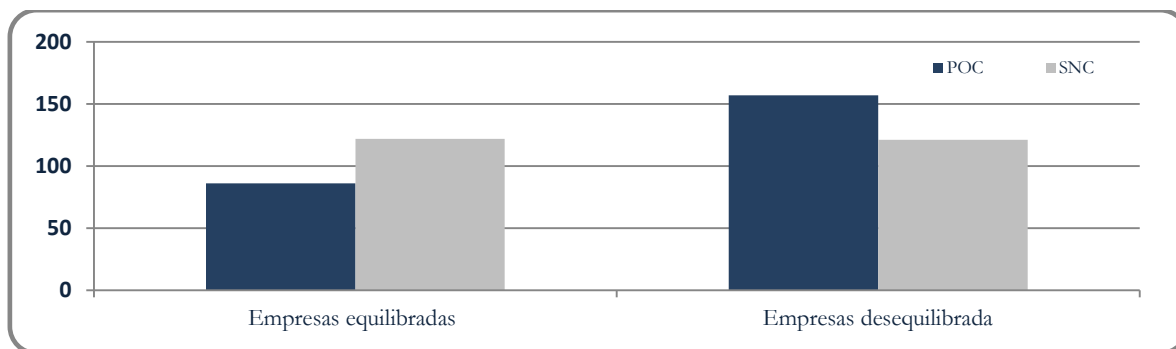
Relembra-se, que a adoção do SNC, afetou o resultado operacional de 97% das entidades do SEL, tendo aumentado no seu global cerca de 155%, o equivalente a mais de 45,4 milhões de euros, passando o setor a refletir um desempenho operacional positivo.

Desta forma, uma empresa que, em ambiente POC podia estar em situação de “desequilíbrio de contas”, com a introdução do SNC e subsequente alteração do registo dos subsídios ao investimento, pode apresentar “resultados de exploração operacionais anuais, acrescido de encargos financeiros”, positivos, passando, por tal, a estar em situação de “equilíbrio de contas”. Por outro lado, uma empresa com avultados custos de natureza extraordinários, pode incorrer na situação oposta, ou seja, deixar de estar numa situação de “equilíbrio de contas” à luz do artigo 31.º.

Neste contexto, importa agora conhecer, em concreto, as implicações da adoção do SNC no perímetro do endividamento municipal.

Para o efeito, procede-se à aferição da condição de cada uma das 243 entidades do SEL quanto ao cumprimento das regras de equilíbrio de contas, em 31 de dezembro de 2009, em ambos os regimes contabilísticos, POC e SNC, que se sintetiza no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Observação das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL [POC e SNC]



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 5 permite, desde já, constatar que existem diferenças significativas, entre cada um dos regimes contábilísticos quanto ao número de entidades consideradas “equilibradas” e “desequilibradas” em 2009, nos termos do disposto do RJSEL.

A aplicação do referencial contábilístico SNC face ao POC promove, assim, uma redução na ordem dos 22% do número de entidades que se encontram, à luz do artigo 31.º do RJSEL, em situação de “desequilíbrio de contas”, conforme se depreende do Quadro 31.

Quadro 31 – Frequência das situações de “equilíbrio/desequilíbrio” de contas [POC e SNC]

Situação da empresa perante o art. 31.º do RJSEL	POC		SNC		Efeito da transição	
	Número	%	Número	%	Δ Número	Δ %
Equilíbrio de contas	86	35	121	50	35	41
Desequilíbrio de contas	157	65	122	50	-35	-22

Sem prejuízo de o novo normativo contábilístico determinar, em termos gerais, uma redução significativa do número de entidades que concorrem para o apuramento do endividamento municipal, importa, ainda assim, conhecer, em concreto, a situação de cada uma das 243 entidades do SEL em ambos os regimes contábilísticos, POC e SNC, que se sintetiza no Quadro 32.

Quadro 32 – Comparação das situações de “equilíbrio/desequilíbrio” de contas [POC e SNC]

Descrição	Efeito da transição	
	Δ Número	Δ %
Empresa “equilibrada” em POC e “desequilibrada” em SNC	8	9
Empresa “desequilibrada” em POC e “equilibrada” em SNC	43	27
Empresa “desequilibrada” em POC e “desequilibrada” em SNC	114	73

Neste particular, 43 entidades que segundo o normativo POC enquadravam-se numa situação de “desequilíbrio de contas” passam, à luz do novo normativo, a evidenciar uma situação de “equilíbrio de contas” e, conseqüentemente, deixam de relevar para o endividamento municipal. Por seu lado, 8 entidades apresentam um efeito contrário, tendo sido reconduzidas para uma situação de “desequilíbrio de contas” e, como tal, passado a relevar para o apuramento do endividamento municipal.

Conclui-se, portanto, que em termos globais uma das implicações da adoção do SNC é a redução substancial do número de entidades que integram o perímetro do endividamento municipal.

A corroborar esta conclusão temos as demonstrações financeiras das 243 entidades do SEL do ano de 2010, ano de entrada em vigor do SNC, que revelam uma redução, face ao ano anterior, de 26% de entidades consideradas “desequilibradas” à luz do RJSEL, como seguidamente se apresenta no Quadro 33.

Quadro 33 – Frequência das situações de “equilíbrio/desequilíbrio” de contas [2009-2010]

Situação da empresa perante o art. 31.º do RJSEL	31.12.2009	31.12.2010	Variação	
	POC	SNC	Δ Número	Δ %
Equilíbrio de contas	86	127	41	48
Desequilíbrio de contas	157	116	-41	26

4.3.2.3 Transferência financeira a que se refere o artigo 31.º do RJSEL [POC vs SNC]

De acordo com o n.º 2 do artigo 31.º do RJSEL: “No caso de o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa.” (sublinhado nosso).

O montante da transferência financeira é, portanto, determinado através do resultado operacional acrescido dos encargos financeiros que, como oportunamente se pode verificar, apresentou com a adoção do SNC variações significativas, ao ponto de determinar a redução do número de entidades que integram o perímetro do endividamento municipal, com óbvias conseqüências no montante global das transferências financeiras necessárias para cobrir o desequilíbrio das empresas do SEL, como se pode verificar no Quadro 34.

Quadro 34 – Transferências financeiras ao abrigo do art.º 31.º do RJSEL [POC e SNC]

[Unidade: euro]

Descrição	POC	SNC	Efeito da transição	
			Δ valor	Δ %
Total do montante de transferências financeiras ⁽¹⁾	72.971.793	42.151.065	-30.820.728	-42
Transferências financeiras a cargo dos municípios ⁽²⁾	68.832.611	38.922.589	-29.910.022	-44
Número de entidades beneficiárias	157	122	35	22

⁽¹⁾ Corresponde ao total das transferências necessárias, a cargo dos sócios, para “equilibrar” as 157 entidades, em POC, e as 122 entidades em SNC.

⁽²⁾ Corresponde ao total das transferências financeiras a cargo dos municípios, na proporção da sua participação no capital social.

Assim, atendendo ao exposto no Quadro 34, conclui-se que, se porventura, em 2009, as empresas do SEL tivessem aplicado o SNC, tal teria determinado uma redução de 42% do montante global de transferências financeiras obrigatórias, a cargo dos sócios, para “equilibrar” o resultado de exploração operacional do exercício em causa das empresas do SEL.

Esta redução deve-se, por um lado, ao menor número de entidades consideradas à luz do SNC como “desequilibradas”, sensivelmente menos 35 entidades do que em POC, e por outro, à diminuição do próprio montante necessário para repor o “equilíbrio de contas” de cada uma das entidades, como seguidamente se demonstra.

Quadro 35 – Transferências financeiras para as 114 entidades que se mantêm desequilibradas [POC e SNC]

[Unidade: euro]

Descrição	POC	SNC	Efeito da transição	
			Δ valor	Δ %
Total do montante das transferências financeiras ⁽¹⁾	49.997.928	40.310.392	-9.687.536	-19
Transferências financeiras a cargo dos municípios ⁽²⁾	46.236.946	37.091.721	-9.145.225	20

⁽¹⁾ Corresponde ao total das transferências necessárias para “equilibrar” as 114 entidades que se mantêm invariavelmente desequilibradas em ambos os regimes contabilísticos, POC e SNC.

⁽²⁾ Corresponde ao total das transferências financeiras a cargo do município, na proporção da sua participação no capital social das entidades.

De facto, tal como se depreende do Quadro 35, o montante das transferências financeiras necessárias para repor o resultado de exploração operacional negativo das 114 entidades do SEL que se apresentam, invariavelmente, desequilibradas em ambos os regimes contabilísticos é manifestamente inferior se aferido na ótica do SNC, o que *per si* comprova que, efetivamente, ocorreram alterações ao nível do montante individual de cada transferência.

Podemos, assim, concluir que a adoção do SNC reduz, por um lado, o número de entidades que relevam para o endividamento municipal e, por outro, o montante das transferências financeiras necessário para repor o “equilíbrio de contas” das entidades do SEL que se mantêm, em ambos os sistemas contabilísticos, em situação de “desequilíbrio de contas”.

Ora, obviamente quanto menor for o montante das transferências financeiras a realizar, maior será o montante que os municípios “economizam” e que mantêm em disponibilidades, facto que naturalmente beneficia o montante do seu endividamento líquido.

Deste modo, partindo do pressuposto de que todos os municípios procedem, invariavelmente, à transferência do montante necessário para repor o “equilíbrio de contas” das suas empresas do SEL, poder-se-á concluir que a aplicação do SNC relativamente ao POC permitiria, em 2009, uma poupança aos cofres dos municípios no montante de cerca de 30 milhões de euros, com consequências positivas ao nível do seu endividamento líquido calculado dos termos da LFL. Acresce que uma diminuição do montante das transferências financeiras a que alude o artigo 31.º do RJSEL, traduz-se numa redução, no mesmo montante, do défice e dívida pública, nos termos do SEC 95¹⁰⁸.

Enfatiza-se, ainda, que em 2010 o montante das transferências financeiras necessárias para equilibrar as 116 entidades em situação de “desequilíbrio de contas” cifrou-se em 40,1 milhões de euros, muito semelhante ao apurado para o ano de 2009 segundo o SNC (42,2 milhões de euros), o que vem corroborar as conclusões apresentadas.

4.3.2.4 Contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal

Conforme referido, de acordo com o disposto na al. b) do n.º 2 do artigo 36.º da LFL, para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos, o conceito de endividamento líquido total de cada município inclui, o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o SEL, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no RJSEL, ou seja, no caso dos “resultados de exploração anuais operacionais, acrescidos de encargos financeiros” se apresentarem negativos e o município não efetuar, dentro do prazo

¹⁰⁸ Os impactos financeiros resultantes da iniciativa empresarial municipal nas contas aferidas em sede de Contabilidade Nacional encontram-se limitados aos fluxos de despesa sustentados pela Administração Pública Municipal no financiamento dos entes empresariais. Efetivamente, a situação financeira (resultados de exploração, endividamento, etc.) das próprias entidades, por revestirem uma natureza empresarial, encontra-se fora do âmbito das Contas Nacionais (salvo, obviamente, os casos em que as atividades prosseguidas não tenham, substancialmente, natureza empresarial mas simplesmente administrativa – prevalência da substância sobre a forma). (Lobo, 2007: 45).

legal, uma transferência financeira, na proporção da respetiva participação social com vista a equilibrar os resultados operacionais do ano em causa.¹⁰⁹

Deste modo, a menos que os municípios efetuem, dentro do prazo legal, as transferências financeiras (abordadas no Ponto 4.3.2.3), na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados de exploração operacional do exercício em causa dessas entidades, o endividamento líquido e os empréstimos das mesmas passam a integrar, para efeitos dos limites legais, o montante do endividamento líquido e de empréstimos dos respetivos municípios detentores do capital social.

Aqui, a questão prévia que se coloca é a de saber se a adoção do SNC tem implicações, significativas, ao nível da contribuição global das entidades do SEL para o montante global do endividamento líquido e dos empréstimos dos municípios portugueses apurado nos termos da LFL.

Na verdade, o montante do endividamento líquido e de empréstimos de cada uma das empresas do SEL é, naturalmente, muito semelhante se aferido em POC ou em SNC, pois tal como verificado no Ponto 4.3.1, as alterações verificadas à posição financeira das entidades decorrem, essencialmente, do diferente tratamento dado aos subsídios ao investimento, que por definição não concorrem para o apuramento do endividamento líquido, conforme exposto no Quadro 8 constante do Ponto 3.4.4.

Deste modo, podemos concluir que a diferença entre os normativos SNC e POC no que se refere à contribuição do endividamento líquido e empréstimos das empresas do SEL para o endividamento municipal, reside, essencialmente, no número de entidades que relevam para o endividamento municipal.

Conforme, anteriormente, apresenta no Quadro 31, as demonstrações financeiras preparadas e divulgadas segundo o SNC manifestam, em comparação com o POC, menos 35 entidades em situação de “desequilíbrio de contas”, o que acarretará, naturalmente, uma menor contribuição do endividamento do SEL para o endividamento municipal.

Perante este quadro suscita-se a seguinte questão:

Qual o impacto da redução do número de entidades do SEL que integram o perímetro do endividamento municipal, motivada pela adoção do SNC, no montante global do endividamento líquido e dos empréstimos dos municípios portugueses de 2009.

¹⁰⁹ Conforme dispõem os artigos 31.º, n.º 2 e 3 e 32.º, n.º 1 do RJSEL.

Para responder a esta questão parte-se dos seguintes pressupostos:

- Os municípios não efetuaram as transferências financeiras para equilibrar os resultados de exploração operacional das entidades do SEL, e portanto, o seu endividamento líquido e os seus empréstimos relevam para o endividamento municipal.
- O montante do endividamento líquido e de empréstimos de cada uma das empresas do SEL é idêntico se aferido em POC¹¹⁰ ou em SNC.

De seguida, procede-se ao apuramento do montante do endividamento líquido e dos empréstimos das entidades que concorrem, segundo o POC (157) e SNC (122), para efeitos do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos pelos municípios em 2009, tendo por base os elementos do balanço elaborado e divulgado segundo o SNC, que se sintetiza no Quadro 36.

Quadro 36 – Contribuição das entidades para o endividamento municipal [POC e SNC]

[Unidade: euro]

Contribuição das empresas do SEL para o endividamento municipal	POC	SNC	Efeito da transição	
			Δ Montante	Δ %
Endividamento Líquido	578.233.342	296.440.893	-281.792.449	-49
Empréstimos de médio e longo prazo	433.051.245	327.284.230	-105.767.015	-24
Empréstimos de curto prazo	145.568.604	70.594.660	-74.973.944	-52
N.º de entidades	157	122	35	22

Pelo Quadro 36, constata-se que a aplicação do SNC e, conseqüente, redução do número de entidades que integram o perímetro do endividamento municipal determina, em termos globais, uma diminuição da contribuição das empresas do SEL para o montante do endividamento municipal, designadamente de:

- 49% do montante de endividamento líquido;
- 24% do montante de empréstimos de médio e longo prazo;
- 52% do montante de empréstimos de curto prazo.

¹¹⁰ Isto porque, por um lado, como verificado no Ponto 4.3.1 não ocorreram alterações significativas nas rubricas que relevam para o apuramento do endividamento líquido, e por outro, porque os documentos de prestação de contas elaborados e divulgados segundo o normativo contabilístico POC não permitem apurar de forma fidedigna o endividamento líquido das empresas, pois o balanço elaborado em POC não destrinça os saldos das subcontas “2745 - Subsídios ao investimento” (passivo) e “414 – Investimentos em imóveis” (ativo), que por definição não relevam para o cálculo do endividamento líquido, nos termos da LFL (ver quadro 7 do Ponto 5.5.4). Ao invés no SNC esta questão encontra-se ultrapassada, pois o passivo não inclui os subsídios ao investimento e o saldo da conta do POC “414 – Investimentos em imóveis” encontra-se reexpresso na conta “42 – Propriedades em investimento”.

Consequentemente, a diminuição da contribuição das empresas do SEL permite reduzir o endividamento líquido dos municípios, calculado nos termos e para efeitos da LFL, em cerca de 282 milhões de euros, o equivalente a menos 4,5% do total do endividamento líquido dos municípios portugueses em 2009, que de acordo com Carvalho et al. (2011b: 176) cifrou-se em 6.339 milhões de euros.

Enfatiza-se, ainda, a evolução da contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal, no biénio de 2009 e 2010, ou seja, antes e após a entrada em vigor SNC, apurada com base no pressuposto de que os municípios não efetuaram as transferências financeiras a que se refere o artigo 31.º do RJSEL.

Quadro 37 – Contribuição das entidades para o endividamento municipal [POC2009 e SNC2010]

Contribuição das empresas do SEL para o endividamento municipal	31.12.2009	31.12.2010	Variação	
	POC	SNC	Δ Montante	Δ %
Endividamento líquido	578.233.342	362.440.392	-215.792.950	-37
Empréstimos de médio e longo prazo	433.051.245	239.564.953	-193.486.292	-45
Empréstimos de curto prazo	145.568.604	74.372.583	-71.196.021	-49
Entidades relevantes	157	116	-41	-26

Como se pode depreender do Quadro 37, em 2010 a contribuição destas entidades para o endividamento municipal reduziu substancialmente, devido à diminuição de 41 entidades que relevam para efeitos dos limites legais de endividamento municipal.

Todavia, em consonância com o referido anteriormente essa redução teve origem na aplicação do novo sistema contabilístico e não num qualquer processo sistemático de diminuição ou racionalização do endividamento destas entidades, conforme demonstra o Quadro 38, que compara os montantes da contribuição destas entidades para o endividamento municipal de 2009 e 2010, mas agora ambos aferidos com base nas demonstrações financeiras elaboradas e apresentadas segundo o normativo SNC.

Quadro 38 – Contribuição das entidades para o endividamento municipal [SNC2009 e SNC2010]

Contribuição das empresas do SEL para o endividamento municipal	31.12.2009	31.12.2010	Variação	
	SNC ⁽¹⁾	SNC	Δ Montante	Δ %
Endividamento líquido	296.440.893	362.440.392	65.999.499	22
Empréstimos de médio e longo prazo	327.284.230	239.564.953	-87.719.277	-27
Empréstimos de curto prazo	70.594.660	74.372.583	3.777.923	5
Entidades relevantes	122	116	-6	-5

(1) Montantes reexpressos em SNC

Segundo o Quadro 38, verifica-se, aliás, um aumento de 22% da contribuição das entidades do SEL para o endividamento líquido dos municípios, o que vêm corroborar a conclusão de que a evolução apresentada no Quadro 37 decorre, exclusivamente da aplicação do novo sistema contabilístico.

4.3.2.5 Mensuração da participação dos municípios no capital das entidades do SEL

A adoção do SNC e, subsequentes, variações no capital próprio das entidades do SEL podem, ainda, influenciar a posição financeira dos detentores do capital, designadamente, ao nível da valorização da respetiva participação financeira, que segundo o POCAL, regime contabilístico aplicável aos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas, encontra-se refletidas na conta 41, com a denominação de “Investimentos Financeiros”.

Relembra-se, neste particular, que a conta “41 – Investimentos Financeiros” releva para efeitos do apuramento do endividamento líquido, conforme anteriormente apresentado no Ponto 3.4.4. no Quadro 8.

O POCAL não prevê critérios de mensuração para os investimentos financeiros, mas somente a sua redução quando o seu valor for inferior ao registado na contabilidade, utilizando para o efeito a conta “49 - Provisões para investimentos Financeiros” (Ponto 4.1.9 do POCAL).

Todavia, o código de contas que integra o POCAL elenca duas contas relacionadas com a mensuração dos investimentos financeiros, designadamente a “682 – Perdas em entidades participadas” e “782 – Ganhos em entidades participadas”.

A propósito da primeira conta, o referido plano de contabilidade, contém uma nota explicativa, segundo a qual “devem ser registadas na conta “682 – Perdas em entidades participadas” as perdas relativas às participações de capital em entidades participadas, designadamente associações de municípios, empresas municipais e intermunicipais e empresas privadas ou cooperativas, derivadas da aplicação do método de equivalência patrimonial, sendo considerados para o efeito apenas os resultados negativos dessas entidades.”

Por analogia, poder-se-á considerar que a conta “782 – Ganhos em entidades participadas” deve refletir os ganhos relativos às participações de capital em entidades participadas, derivados da aplicação do método de equivalência patrimonial, sendo considerados para o efeito apenas os resultados positivos dessas entidades.

Face ao exposto, parece resultar que o critério de valorimetria dos investimentos financeiros, em particular das participações de capital em entidades participadas é o método de equivalência patrimonial.

Aliás, o próprio Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 03 de setembro, que está na génese do POCAL¹¹¹ e que se aplica subsidiariamente¹¹² aos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas, determina, no seu Ponto 4.1.9, que “aos investimentos financeiros serão aplicáveis por analogia as disposições do POC”, ou mais recentemente, as disposições do SNC¹¹³ que, por sua vez, apontam o método de equivalência patrimonial como o principal critério de valorização da participação de capital em entidades participadas¹¹⁴.

O conceito de método de equivalência patrimonial encontra-se definido na parte final dos parágrafos 4 das NCRF 13 e 15 que, no essencial, descrevem-no como um processo pelo qual um investimento financeiro é inicialmente reconhecido ao custo e ajustado depois pela alteração pós-aquisição na parte da participante nos resultados líquidos e outras variações do capital próprio da participada.

Em termos genéricos, o método de equivalência patrimonial é um método de contabilização de investimentos financeiros que se caracteriza por, a todo o momento, a conta “41 - Investimentos Financeiros” refletir a posição financeira da empresa detida (Silva, 2006:58).

A ser assim, atenta a amplitude dos impactos da adoção do SNC na posição financeira das entidades do SEL, se os municípios adotarem o método de equivalência patrimonial e procederem, em conformidade, aos ajustamentos das variações ocorridas no capital próprio das

¹¹¹ As notas de enquadramento do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais referem que o mesmo plano consiste na adaptação das regras do POCP, o que se encontrava, igualmente, previsto no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, anterior LFL.

¹¹² O POCP aplica-se obrigatoriamente aos organismos da Administração Local sem prejuízo das normas previstas no POCAL (n.º 1 do artigo 2.º e n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro).

¹¹³ Pois para além de revogar o POC estabelece no artigo 13.º que “todas as referências ao Plano Oficial de Contabilidade previstas em anteriores diplomas devem passar a ser entendidas como referências ao SNC”

¹¹⁴ Neste particular, o POC refere que os investimentos financeiros relativos a participações de capital em entidades participadas deviam ser inicialmente registados pelo custo (POC, §5.4.3.1), e posteriormente, devem ser mensurados pela aplicação de um dos seguintes métodos, o do custo ou da equivalência patrimonial, sendo que o primeiro apenas deve ser aplicado, segundo a DC n.º 9, quando:

- a) Existam restrições severas e duradouras que prejudiquem significativamente a capacidade de transferência de fundos para a empresa detentora; ou
- b) As partes de capital sejam adquiridas e detidas exclusivamente com a finalidade de venda num futuro próximo.

Nos restantes casos deve ser aplicado o método da equivalência patrimonial.

Do mesmo modo, no SNC a valorização dos investimentos financeiros desta natureza deve ser, em regra, efetuada de acordo com o método de equivalência patrimonial, a menos que se verifiquem significativamente a restrições severas e duradouras que prejudiquem significativamente a capacidade de transferência de fundos para a empresa detentora, onde pode ser usado o método do custo. (NCRF 15, §8)

entidades do SEL, analisadas no Ponto 4.3.1, poder-se-á dizer que a adoção do SNC, conduz ao aumento da valorização dos investimentos financeiros dos municípios e, por conseguinte, determina a redução, da mesma ordem, do endividamento líquido municipal.

Relembra-se, a este respeito, que a adoção do SNC afetou a posição financeira de 160 entidades do SEL, no montante global de cerca de 382 milhões de euros, suficiente para aliviar o endividamento líquido dos municípios de 2009 em cerca de 6%, que conforme referido anteriormente cifrou-se em 6.339 milhões de euros.

4.3.2.6 Síntese sobre as implicações no apuramento do endividamento municipal

Atento ao acima exposto, constata-se que o endividamento municipal do ano de 2009, calculado nos termos da LFL e do RJSEL é, substancialmente, diferente se aferido na ótica do POC ou do SNC.

A pluralidade de ajustamentos e alterações às demonstrações financeiras individuais das entidades do SEL ocorridas no âmbito da adoção do SNC fomentaram variados e relevantes efeitos sistémicos ao nível do apuramento do endividamento municipal. A este respeito, destacam-se as principais causas responsáveis pelas alterações detetadas ao nível do endividamento municipal:

- O novo conceito e amplitude de resultado operacional. Esta alteração determinou o aumento de 155% do resultado operacional do setor, o equivalente a 45,4 milhões de euros, tendo afetado a situação de 97% das entidades.
- A nova composição do capital próprio, que absorve os ajustamentos de transição e passa a integrar os subsídios relacionados com ativos depreciables, reconhecidos, em POC, no passivo. Esta alteração determinou o aumento de 50% do capital próprio, o equivalente a 382 milhões de euros, tendo afetado a situação de 66% das entidades.

Deste modo, conclui-se que as implicações da adoção do SNC no endividamento municipal foram, essencialmente, desencadeadas na sequência das diferenças entre os dois normativos no tratamento dado aos subsídios ao investimento.

A alteração do conceito de resultado operacional promoveu os seguintes impactos ao nível do apuramento do endividamento municipal de 2009:

- Diminuição de 22% do número de entidades do SEL que integram o perímetro do endividamento municipal (35 entidades);

- Redução do montante individual da transferência financeira necessária para repor o “equilíbrio de contas” de cada uma das entidades do SEL;
- Diminuição do montante global das transferências financeiras em 44%, o equivalente a cerca de 30 milhões de euros, do montante das transferências financeiras a que alude o artigo 31.º do RJSEL, a cargo dos municípios, e consequentemente, uma redução no mesmo montante do défice e da dívida pública, nos termos do SEC 95.

Os impactos no endividamento municipal são, relativamente, superiores se os municípios não tiverem efetuado as transferências financeiras e, consequentemente, integrarem o endividamento das empresas do SEL. Neste pressuposto, a redução de 22% do número de entidades que integram o perímetro do endividamento municipal, determinaria, por sua vez, uma quebra significativa da contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal de 2009, em especificamente:

- 49% do montante de endividamento líquido, o equivalente a menos 282 milhões de euros em comparação com o aferido de acordo com o POC;
- 24% do montante de empréstimos de médio e longo prazo, o equivalente a 106 milhões de euros;
- 52% do montante de empréstimos de curto prazo, o equivalente a 75 milhões de euros.

A corroborar esta conclusão temos as demonstrações financeiras das 243 entidades do SEL do ano de 2010, ano de entrada em vigor do SNC, que revelam o seguinte:

- Redução, face ao ano anterior, de 26% de entidades consideradas “desequilibradas” à luz do RJSEL;
- Diminuição das transferências financeiras necessárias para equilibrar as 116 entidades em situação de “desequilíbrio de contas”, que cifrou-se, nesse ano, em 40,1 milhões de euros, muito semelhante ao apurado para o ano de 2009 segundo o SNC (42 milhões de euros);
- Diminuição, relativamente ao ano anterior, de 37%, 45% e 49% da contribuição das entidades do SEL para o endividamento líquido, empréstimos de médio e longo prazo e empréstimos de curto prazo dos municípios, respetivamente.

No que concerne à variação do capital próprio, constata-se que a aplicação pelos municípios do método de equivalência patrimonial na valorização das suas participações financeiras em entidades do SEL, pode provocar um aumento significativo da conta “41 – Investimentos

Financeiros” e, conseqüentemente, o desagravamento do endividamento líquido global municipal. Não é possível saber qual é o efeito material que esta atualização pode provocar no endividamento, mas atendendo ao montante ocorrido no capital próprio das entidades, pode atingir níveis muito significativo.

5. CONCLUSÃO

O setor empresarial local é composto pelas empresas que se encontram sobre a influência dominante dos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas, em virtude de uma das seguintes situações: detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto ou, ainda, do direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão da administração ou de fiscalização.

Estas empresas revestem-se de particularidades próprias que decorrem, por um lado, do regime jurídico e contabilístico aplicável e, por outro, da envolvimento e relacionamento societário, contratual e financeiro com as entidades públicas participantes.

As atividades por si prosseguidas encontram-se confinadas às atribuições e à área territorial das entidades embrionárias ou participantes, nos seguintes domínios: (i) a exploração de atividades de interesse geral; (ii) a promoção do desenvolvimento local e regional e; (iii) a gestão de concessões.

Encontra-se, no entanto, expressamente proibida a constituição ou participação maioritárias de empresas municipais, intermunicipais ou metropolitanas para o desenvolvimento de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou de intuito predominantemente mercantil.

O que diferencia o setor em análise é, sobretudo, a sua envolvimento e relacionamento societário, contratual e financeiro com as entidades públicas participantes. Isto porque as entidades do SEL, pese embora sejam juridicamente autónomas, mantêm uma interligação jurídico-financeira, muito vincada com os detentores do capital, em particular com os municípios.

Aliás, para além das competências de acompanhamento e fiscalização sobre a atividade das empresas e das relações contratuais e financeiras disciplinadas pelo RJSEL, o próprio endividamento líquido e dos empréstimos contraídos pelas empresas em questão relevam, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 31.º do mesmo preceito legal, para efeitos dos limites legais de endividamento dos respetivos municípios.

Não se conhece ao certo qual o número de entidades que integram o referido setor, todavia o Livro Branco do SEL aponta para a existência, em 31 de dezembro de 2009, de cerca de 392 entidades. Acredita-se, porém, que o número avançado se encontra sobredimensionado, devido, desde logo, à atual conjuntura económica e consequentes restrições orçamentais impostas aos municípios. Para além disso, adivinha-se no futuro próximo, com a entrada em vigor do “Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais”, uma redução significativa do número de entidades, na medida em que o mesmo determina, taxativamente, a dissolução das empresas que não apresentem viabilidade ou sustentabilidade financeira.

Em termos contabilísticos, as entidades do SEL adotam, desde 1 de janeiro de 2010, o Sistema de Normalização Contabilístico. A transição para o novo normativo contabilístico afetou de forma substancial e positiva a situação económico-financeira do setor.

A adoção do SNC provocou um aumento global de 50% do capital próprio do setor, o equivalente a 382 milhões de euros, por contrapartida, de uma redução do passivo, em cerca de 19%, ou seja, de 385 milhões de euros. Por conseguinte, verificou-se uma melhoria da solvabilidade e autonomia financeira do setor em 87% e 51%, respetivamente, bem como a redução do número de entidades consideradas insolventes à luz do CIRE e/ou do artigo 35.º do CSC.

Para além disso, verificou-se um aumento de 155% do resultado operacional, no montante global de 45 milhões de euros, afetando cerca de 97% das entidades do SEL, porém o resultado líquido do setor manteve-se praticamente inalterado.

A disparidade no montante do resultado operacional entre sistemas contabilísticos decorre da aplicação do §35 da NCRF 1, segundo a qual o resultado operacional passa a ser mais vasto, integrando os itens classificados no POC como extraordinários e parte dos financeiros.

As principais variações ocorridas nas demonstrações financeiras das entidades do SEL derivaram, sobretudo, das diferenças entre os dois normativos relativamente ao tratamento dado aos subsídios ao investimento. Estas diferenças contabilísticas têm, também, implicações ao nível do apuramento do endividamento municipal, em particular, no que se refere à observância das regras de equilíbrio de contas das empresas, previstas no artigo 31.º do RJSEL, que se baseiam, fundamentalmente, no resultado operacional obtido.

Com efeito, conclui-se que alteração do âmbito do resultado operacional promove uma redução significativa do total do endividamento municipal, apurado nos termos da LFL e do RJSEL, na medida em que provoca uma diminuição substancial do número de entidades do

SEL que integram o perímetro do endividamento municipal e do volume individual da transferência financeiras a que alude o artigo 31.º do RJSEL.

Em termos globais, constata-se que a aplicação do SNC em comparação com o POC determinaria, em 2009, uma diminuição de 44% do montante das transferências financeiras, a cargo dos municípios, para repor o equilíbrio operacional das empresas do SEL, com consequências positivas ao nível do défice e da dívida pública, nos termos do SEC 95.

Os impactos no endividamento municipal são, comparativamente, superiores se os municípios não tiverem efetuado as transferências financeiras e, consequentemente, integrarem o endividamento das empresas do SEL. Neste pressuposto, a redução de 22% do número de entidades que integram o perímetro do endividamento municipal, determinaria, por sua vez, uma quebra significativa da contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal de 2009 de:

- 49% do montante de endividamento líquido;
- 24% do montante de empréstimos de médio e longo prazo;
- 52% do montante de empréstimos de curto prazo.

O apuramento da contribuição das entidades do SEL para o ano de 2010 confirma que a aplicação do SNC determina uma redução substancial do endividamento municipal.

Podem também ocorrer implicações significativas no montante do endividamento municipal caso os municípios adotem o método de equivalência patrimonial na mensuração das suas participações financeiras e procedam, em conformidade, aos ajustamentos das variações ocorridas no capital próprio das entidades do SEL. Lembra-se, a este respeito, que a adoção do SNC aumentou o capital próprio do setor em cerca de 382 milhões de euros.

Face ao exposto, conclui-se que os dois sistemas contabilísticos, POC e SNC, reconduzem a posições financeiras e desempenhos económicos do SEL substancialmente diferentes, e consequentemente, a apuramentos distintos da contribuição das entidades do SEL para o endividamento municipal. A aplicação do SNC em comparação com o POC, afeta, assim, de forma positiva e substancial o endividamento municipal apurado nos termos da LFL e RJSEL.

Assim, atentas as diferenças verificadas entre o POC e o SNC no apuramento do endividamento municipal levanta-se a questão de saber qual dos dois regimes contabilísticos responde de forma mais assertiva à problemática do endividamento municipal, em particular aos fins a que se destinam as regras de equilíbrio de contas, previstas no RJSEL.

Ora, a questão não é pacífica e necessita, naturalmente, de uma abordagem específica sobre o assunto, a qual sugere-se para futuros estudos. No entanto, relembra-se que as regras de equilíbrio de contas emergiram na sequência da exigência da limitação do endividamento municipal e, têm como finalidade garantir que as empresas não acumulem défices de exploração operacional e por conseguinte dívidas. O que está aqui em causa não são preocupações de viabilidade económica das empresas do setor, ou seja, da capacidade das mesmas gerarem *per si* rendimentos para fazer face aos seus gastos, mas sim inquietações de solvabilidade das mesmas, ou seja, da capacidade da empresa solver os seus compromissos, nem que para isso tenham de injetar verbas na sua tesouraria, o que é bastante restritivo e incipiente, pois até essas podem ser afastadas se os municípios tiverem uma situação confortável relativamente aos seus limites.

Este regime designado pelo legislador de “consolidação financeira” é controverso, pois permite que os municípios transfiram verbas para empresas, sem as exigências de controlo e de transparência que revestem os instrumentos de financiamento, como é o caso dos contratos-programa e de gestão, que envolvem-se de uma disciplina de maior rigor no acompanhamento e controlo dos dinheiros públicos.

Aliás, considero que seria muito mais vantajoso se os municípios tivessem de repor o equilíbrio operacional *a priori*, através da celebração de contratos-programa ou de gestão mais ajustados às necessidades das empresas, se ainda assim o mesmo não fosse atingido, caberia aos municípios proceder à reestruturação da mesmas, criando condições para a sua viabilidade económica e, posteriormente, para a sua sustentabilidade. Admite-se, que em algumas circunstâncias excecionais os municípios possam ser chamados para proceder à transferência financeira nos termos em que se encontra definida no RJSEL, no entanto, não parece aceitável que os mesmos recorram sistematicamente a este mecanismo de correção, sob pena de parecer um “cheque em branco” ao dispor da administração das suas empresas.

Ponderadas as implicações da adoção do SNC, poder-se-á concluir que o novo enquadramento contabilístico melhora a situação económico-financeira do setor empresarial local, e por conseguinte, os indicadores do endividamento municipal, o que, numa conjuntura de crise económico-financeira e social, não deixa de ser um “balão de oxigénio” para os municípios para a observância dos seus limites.

Do nosso ponto de vista, a aplicação do SNC promove, no entanto, alguma controvérsia no apuramento do endividamento municipal, em particular, no que se refere às variações no

capital próprio das entidades e subsequente impacto, através da aplicação do método de equivalência patrimonial, nos investimentos financeiros dos municípios.

No apuramento do endividamento municipal dever-se-ia retirar o efeito dos eventuais ajustamentos ocorridos na conta “41 - Investimentos Financeiros” derivados das variações no capital próprio das entidades participadas decorrentes da transição para o SNC, em particular os relativos aos subsídios ao investimento, na medida em que estas variações não refletem uma verdadeira melhoria na posição financeira destas entidades.

Para além disso, o reconhecimento de novos subsídios no capital das entidades, de acordo com as depreciações, nos resultados, poderá causar flutuações significativas no capital próprio destas entidades, e consequentemente, no endividamento dos municípios, que colocam em causa a comparabilidades do endividamento municipal.

De facto a adoção do SNC levanta o problema da falta de comparabilidade do endividamento municipal, designadamente, ao nível do montante global, do perímetro das entidades que relevam, bem como, do volume das transferências financeiras previstas no artigo 31.º do RJSEL, prejudicando deste modo os utilizadores desta informação, em particular as instâncias públicas a quem cabe controlar o cumprimento dos limites legais de endividamento, bem como a evolução do montante global do endividamento municipal.

Para o efeito, seria conveniente que os municípios no âmbito, dos documentos de prestação de contas, designadamente no relatório de gestão, fizessem alusão ao modo como a transição para o SNC afetou o montante do seu endividamento relevante para efeitos dos limites legais impostos pela LFL e OE subsequentes.

Baseado neste estudo, futuros estudos poderiam ser aprofundados no sentido de averiguar qual a implicação da adoção do SNC na consolidação de contas dos municípios, obrigatória nos termos do artigo 46.º da LFL ou, então, no défice e na dívida pública, com destaque para a questão da transferência financeira do artigo 31.º do RJSEL.

Para além disso, o estudo poderá ser alargado às restantes empresas em que os municípios detêm uma mera participação financeira, que concorrem, nos mesmos termos que as entidades do SEL, para o endividamento municipal.

Por fim, sugere-se ainda o estudo sobre os efeitos da adoção do SNC no SEE de modo a permitir uma análise comparativa com o SEL.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Vítor – **Atuação Profissional dos ROC nas Empresas Públicas** [projeção visual]. [maio de 2011]. 85 diapositivos: color . Comunicação efetuada no âmbito do Curso de Formação sobre empresas públicas. Acessível no Tribunal de Contas, Lisboa, Portugal.

AMORIM, João Pacheco de - **As Empresas Públicas no Direito Português, em Especial, as Empresas Municipais**. Coimbra: Almedina, 2000. ISBN 9789724013350.

AMARAL, Diogo Freitas do - **Curso de Direito Administrativo**, Vol. I, 2.^a Edição, Coimbra: Almedina, 1992. ISBN 9724007952.

BARROCA, Célia Antunes - **Subsídios do Governo e divulgação de apoios do Governo no SNC**. Aveiro: Instituto Superior de Contabilidade e Administração, Universidade de Aveiro, 2011. Dissertação de mestrado.

CABRITA, Eduardo – **O Regime Jurídico do Setor Empresarial Local**. 2007. Comunicação efetuada no âmbito do Seminário sobre o Regime Jurídico do Setor Empresarial Local. Acessível na ATAM – Associação dos Técnicos Administrativos Municipais, Santarém, Portugal.

CARVALHO, João Baptista da Costa [et al.] - **Anuário do Setor Empresarial do Estado 2010**. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2011a. Depósito legal: 334035/11. Disponível em: http://www.portosdeportugal.pt/UserFiles/ASEE_2010.pdf

CARVALHO, João Baptista da Costa [et al.] - **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2009**. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2011b. Depósito Legal: 327112/11. Disponível em: <http://www.otoc.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>

CARVALHO, João Baptista da Costa [et al.] - **Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2010**. Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2012. Depósito Legal: 34055/22 Disponível em: <http://www.otoc.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>

CARVALHO, Maria José, MOURA, José Cancela e OLIVEIRA, Nancy - **Empresas municipais de desporto: contributos para a sua caracterização legal, funcional e relacional**. Revista Portuguesa de Ciências do Desporto. Porto. ISSN 16450523. Vol. 9, nº.2 (novembro 2009), pp. 33-45.

CORREIA, Luísa Anacoreta - **SNC vs POC – Uma primeira abordagem.** Revista Revisores e Auditores. Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Lisboa. ISSN 111313. Nº 46 (julho/setembro 2009), pp. 28-42.

CRAVO, José Domingos - **A importância da estrutura conceptual no contexto do novo Sistema de Normalização Contabilística.** Revista da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. Lisboa. ISSN 16459237. Edição Especial. (janeiro 2010), pp. 15-20.

CRUZ, Nuno - **A viabilidade das empresas municipais na prestação de serviços de infra-estruturas urbanas.** Lisboa: Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, 2008. Dissertação de mestrado.

D'ALTE, Sofia Tomé - **A nova configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos.** Coimbra: Almedina, 2007. ISBN 9789724030548.

DUARTE, António Pinto - **Notas sobre o Conceito e o Regime Jurídico das Empresas.** In Ferreira, Eduardo Paz - Estudos sobre o novo Regime do Sector Empresarial do Estado. Coimbra: Almedina, 2000. ISBN 9789724014012. pp. 61-89.

ESTORNINHO, Maria João - **A Fuga para o Direito Privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da administração pública.** Coimbra: Almeida, 1999. ISBN 9724009270.

FERNANDES, Maria José - **Contribuição da informação contabilística para a tomada de decisão na administração pública autárquica: controlo do endividamento líquido.** Tékhne - Revista de Estudos Politécnicos. ISSN: 1645-9911. Vol V, n.º 8 (2007), pp.67-96.

FREIRE, Paula Vaz - **Empresas Municipais e Direito da Concorrência.** 2010. Comunicação efetuada no âmbito do curso de Verão sobre empresas municipais: temas e problemas. Acessível na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal. Disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1125-2453.pdf>

GRENHA, Carlos [et al.] - **Anotações ao Sistema de Normalização Contabilística.** Lisboa: Ordem dos Técnicos Oficiais de Conta, 2009. ISBN. 9789899522459.

GONÇALVES, Pedro - **Regime jurídico das empresas municipais.** Coimbra: Almedina, 2007. ISBN 9789724033198.

GUIMARÃES, J. F. da Cunha - **Os Subsídios (POC vs SNC e CIRC)**". Revista Eletrónicas INFOCONTAB. Lisboa. N.º 58 (março 2011). Disponível em http://www.jmmsroc.pt/downloads/ao_estudos/339.pdf.

LOBO, Carlos Baptista - **Novo Regime Jurídico do Sector Empresarial Local**. Revista de Administração Local. ISSN 0870810. n.º 217 (janeiro-fevereiro 2007), pp. 17-61.

LOURENÇO, Rui Pedro [et al.] -**Transparência financeira do Sector Empresarial Local: informação disponibilizada nos sítios web**. Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores de Coimbra (INESC). Coimbra. ISSN: 1645-2631. N.º 9 (2011). Disponível em http://www.inescc.pt/documentos/9_11.PDF.

MOREIRA, Vital – **Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental**. Revista Direito Regional e Local. Braga. ISSN:16488392. n.º 3 (julho/setembro 2009), pp. 25-44.

OTERO, Paulo - **Vinculação e liberdade de conformação jurídica do sector empresarial do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. ISBN: 9720032008089.

PORTUGAL, Direção Geral das Autarquias Locais - **Caracterização do universo das entidades associadas e/ou participadas pelos municípios portugueses em 2010**. 2011. Disponível em https://appls.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=relatorio_entidades_particip_20102.pdf (consultado em 18 de setembro 2011)

PORTUGAL, Inspeção Geral das Finanças - **Relatório da sobre a Administração indireta local – as empresas municipais e intermunicipais - reflexões e contributos – Aspectos críticos do regime**. Módulo II, Inspeção Geral das Finanças, 2003.

PORTUGAL, Tribunal de Contas - Relatório n.º 1/04 – 2.ª Secção - **Setor Empresarial do Estado – situação financeira e práticas de bom governo**. Tribunal de Contas, 2004.

Portugal, Tribunal de Contas - **Acórdão n.º 138/07, de 11 de dezembro, da 1.ª S/SS**, mantido pelo **Acórdão n.º 11/08, de 18/07, da 1ª S/PL**.

Portugal, Tribunal de Contas - **Acórdão n.º 28/10 – 03.Nov.2010 – 1ªS/PL**.

RAIMUNDO, Miguel Assis - **As empresas públicas nos tribunais administrativos – contributo para a delimitação do âmbito da jurisdição administrativa face às entidades empresariais instrumentais da Administração Pública**. Coimbra: Almedina, 2007. ISBN: 9789724032436.

ROCHA, Joaquim Freitas da - **Contratação de empréstimos por parte de municípios, Ac. do Tribunal de Contas de 11 de dezembro de 2007, Proc.1345/07.** Revista Direito Regional Local. Braga. ISSN: 16468392. n.º 1 (janeiro/março 2008), pp.54-67.

RODRIGUES, João - **Sistema de Normalização Contabilística Explicado.** Porto: Porto Editora, 2009. ISBN 9789720326430.

SERRANO, Gloria Pérez - **Elaboração de projetos sociais: casos práticos.** Trad. Maria Isabel Andrês Marques. Porto: Porto Editora, 2008. ISBN 9789720348579.

SILVA, António Cipriano da - **Método da Equivalência Patrimonial.** Revista da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. Lisboa. ISSN 16459237. n.º 74 (maio de 2006), pp. 58-59. Disponível em <http://www.otoc.pt/pt/a-ordem/publicacoes/revista-toc/arquivo/>

SIQUET, Catarina G. Silva - **Empresas Municipais - Enquadramento jurídico, contabilístico, fiscal e auditoria.** Avintes: Parque Biológico de Gaia, EEM, 2010. ISBN 978989968607.

STAKE, Robert - **A arte da investigação com estudos de caso.** trad. Ana Maria Chaves. 2ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009. ISBN 9789723111873.

TABORDA, Daniel - **Contributos para o conhecimento do negócio das autarquias – análise particular das fontes de financiamento.** Revista Revisores e Auditores da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas. Lisboa. ISSN: 1219787. n.º 55 (outubro/dezembro 2011), pp. 22-27.

YIN, Robert K - **Estudo de Caso. Planejamento e Métodos.** Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. ISBN.8573078529.

DOCUMENTOS LEGISLATIVOS

Constituição da República Portuguesa - Lei Constitucional n.º 1/2004, de 24 de julho - Sexta revisão constitucional

Código das Sociedades Comerciais aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro e republicado pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março.

Código do Registo Comercial, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro e republicado pelo Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março

Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de março.

Estatuto do gestor público, aprovado pelo Decreto-Lei 71/2007, de 27 de março, e republicado pelo Decreto-Lei n.º 8/2012, de 18 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril, revogado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de dezembro.

Regime Geral do Setor empresarial do Estado e Bases Gerais do Estatuto das Empresas Públicas (RGSEE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de agosto.

Lei-Quadro das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (LQEMIR), aprovada pela Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, revogada pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro.

Regime jurídico do Setor Empresarial Local, aprovado pela Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro, alterado pelos seguintes diplomas:

- Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro;
- Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro;
- Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro;

Proposta de Lei n.º 58/XII para o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais. Disponível em:

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=36975>

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2008/C 115/01)

Decreto-Lei n.º 14/2003, de 11 de julho, que transpõe para o Direito interno a Diretiva n.º 2000/52/CE, da Comissão, de 26 de julho 07, relativa à transparência das relações financeiras entre as entidades públicas dos Estados-Membros e as empresas públicas, alterado pelos seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 120/2005, de 26 de julho;
- Decreto-Lei n.º 69/2007, de 26 de março.

Regras aplicáveis à assunção de compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas, aprovadas pela Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro.

Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, alterada de acordo com os seguintes diplomas:

- Declaração de retificação n.º 14/2007, publicada no Diário da República, Série I, n.º 33, de 15 de fevereiro;
- Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho;
- Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro;
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril (Orçamento de Estado para 2010);
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro (Orçamento de Estado para 2011);
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro (Orçamento de Estado para 2012).
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio

Lei Quadro da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, aprovada pela Lei n.º 159/99, de 14 de julho.

Lei das competências e regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias, aprovada pela Lei n.º 169/99, de 18 de julho, alterada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro.

Regime jurídico do associativismo municipal, aprovado pela Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto.

Regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, aprovado pela Lei n.º 46/2008, de 27 de agosto.

Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pelos seguintes diplomas:

- Lei orgânica n.º 2/2002, de 28 de agosto;
- Lei n.º 23/2003, de 2 de julho;

- Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto;
- Lei n.º 48/2010, de 19 de outubro;
- Lei n.º 22/2011, de 20 de maio;
- Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro.

Lei do Orçamento de Estado para 2007, aprovado pela Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro.

Lei do Orçamento de Estado para 2008, aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

Lei do Orçamento de Estado para 2009, aprovado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro.

Lei do Orçamento de Estado para 2010, aprovado pela Lei 3-B/2010, 28 de abril.

Lei do Orçamento de Estado para 2011, aprovado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro e alterada pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro.

Lei do Orçamento de Estado para 2012, aprovado pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro.

Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2011, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 01 de março.

Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2012, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 32/2012, de 13 de fevereiro.

Lei n.º 12-A/2010, de 30 de junho, aprova um conjunto de medidas adicionais de consolidação orçamental que visam reforçar e acelerar a redução de défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública previstos no Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SECNR).

Plano Oficial de Contabilidade (POC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de fevereiro revogado pelo Decreto-Lei n.º 410/89, de 21 de novembro;

Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo DL n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro.

Sistema de Normalização Contabilística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho. O SNC integra os seguintes instrumentos jurídicos:

- Decreto-Lei n.º 159/2009, de 13 de julho - Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC);
- Decreto-Lei n.º 160/2009, de 13 de julho - Aprova o regime jurídico de organização e funcionamento da CNC;
- Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro - Modelos de DF;
- Aviso n.º 15652/2009, de 7 de setembro - SNC/Estrutura Conceptual;
- Aviso n.º 15653/2009, de 7 de setembro - Normas Interpretativas n.os 1 e 2;
- Aviso n.º 15654/2009, de 7 de setembro - Normas Contabilísticas de Relato Financeiro para as Pequenas Entidades (NCRF-PE);
- Aviso n.º 15655/2009, de 7 de setembro - Normas Contabilísticas de Relato Financeiro (NCRF);
- Portaria n.º 1011/2009, de 9 de setembro - Quadro e Código de Contas e Notas de Enquadramento;
- Declaração de Retificação n.º 67-A, de 11 de setembro;
- Declaração de Retificação n.º 67-B, de 11 de setembro;

Diplomas complementares do SNC:

- Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro - Estabelece o regime das depreciações e amortizações;
- Lei n.º 20/2010, de 23 de agosto, que alargado o conceito de pequenas entidades para efeitos de aplicação do SNC;
- Lei n.º 35/2010, de 2 de setembro - Simplificação das normas e informações contabilísticas das microentidades;
- Decreto-Lei n.º 36-A/2011 de 9 de março - Aprova os regimes da normalização contabilística para microentidades e para as entidades do sector não lucrativo.

Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovado pela Lei nº 98/97, de 26 de agosto, alterada pelos seguintes diplomas:

- Lei nº 87-B/98, de 31 de dezembro, retificada pela Declaração de Retificação nº 1/99, de 16 de janeiro;
- Lei nº 1/2001, de 4 de abril;
- Lei nº 55-B/2004, de 30 de dezembro, retificada pela Declaração de Retificação nº 5/2005, de 14 de fevereiro;

- Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro.
- Lei n.º 35/2007, de 13 de agosto.
- Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril;
- Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro;
- Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro;
- Lei n.º 2/2012, de 6 janeiro.

Lei n.º 79/77, de 25 de outubro (a “Lei das Autarquias”)

Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro (Lei das Finanças Locais)

Diretriz de revisão/auditoria 872 – para a orientação da revisão a entidades municipais, intermunicipais e regionais

RESOLUÇÃO do Conselho de Ministros n.º 64/2010. Diário da República, 1ª Série, de 30 de outubro.

DOCUMENTOS OFICIAIS

Livro Branco do Setor Empresarial Local. Lisboa: Comissão de Acompanhamento da Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local, 2011. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/151899/livro_branco_sel.pdf

Consultoria Técnica Para Elaboração do Livro Branco do Setor Empresarial Local. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2011. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/151902/livro_branco_sel_rel_tecnico.pdf

Livro Verde: Sobre serviços de interesse geral. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2003. Disponível em: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:PT:PDF>

Documento Verde da Reforma da Administração Local: Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política – Lisboa: Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares. Ver.2.40 (setembro 2011) Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf

APÊNDICE 1 - ENTIDADES DO SEL OBJETO DE ANÁLISE

Nº	Designação
1	ABTT - Aguiar da Beira Termas e Turismo, EEM
2	AC, ÁGUAS DE COIMBRA, EEM
3	ACADEMIA DAS ARTES DA MAIA - Produções Culturais, EM
4	ACLEM - Arte, Cultura e Lazer Empresa Municipal, EM
5	AGERE - Empresa de Águas, Efluentes e Resíduos de Braga, EM
6	AGRO - Industrial do Nordeste, SA
7	Águas da Covilhã, EM.
8	Águas de Longroiva, Exploração e Gestão de Águas Termais, EEM.
9	Águas de S. João, EM SA
10	Águas de Santarém - EM, SA
11	Águas do Ribatejo, EIM
12	ÁGUAS E PARQUE BIOLÓGICO DE GAIA, EEM
13	ALBIGEC - Empresa de Gestão de Equipamentos Culturais, Desportivos e de Lazer, EEM.
14	ALFANDEGATUR - Empresa de Desenvolvimento Turístico de Alfândega da Fé, EM
15	Almeida Municipia - Empresa de Reabilitação Urbana, Desenvolvimento Económico e Gestão de Equipamentos, EEM
16	AMBIFARO - Agência para o Desenvolvimento de Faro, SA
17	AMBILITAL - Investimentos Ambientais no Alentejo, EIM
18	Ambiourém - Gestão de Espaços Verdes e Inserção, EEM
19	Ambisousa - Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, EIM
20	AMIGAIA - Agência municipal de investimento de Vila Nova de Gaia, EEM
21	AMIPAREDES - Agência Municipal de Investimento de Paredes, EM SA
22	ARCASCAIS - Empresa Gestora do Aeródromo de Cascais, EEM
23	AVEIRO-EXPO - PARQUE DE EXPOSIÇÕES E.M.
24	AVEPARK - Parque de Ciência e Tecnologia, SA
25	Basto Solário, EM SA.
26	BRAGAHABIT - Empresa de Municipal de Habitação de Braga, E.M.
27	BRAVAL - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S. A.
28	Caça e Turismo - Terras de Vimioso, Lda
29	CAMPOMAYOR XXI, EEM
30	CASFIG - Coordenação de âmbito Social e Financeiro das Habitações do Município de Guimarães, EEM
31	CDN - Gestão e Promoção do Parque Empresarial de Vila Nova da Barquinha, EM, SA
32	CDR - Cooperação e Desenvolvimento Regional, EIM.
33	Centro de Estudos e Formação Profissional Diogo Dias Melgaz, Unipessoal / Escola Prof. De cuba
34	CIDADEGAIA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM.
35	CMPEA - Empresa de Águas do Município do Porto, EEM
36	CMPH - DOMUSSOCIAL - Empresa de habitação e manutenção do município do Porto, EEM
37	Coimbra Inovação Parque - Parque de Inovação em Ciência em Tecnologia, Saúde, EM, SA
38	COMBANIMA - Espaços Municipais, EM.
39	COMPANHIA DAS ÁGUAS DAS CALDAS DE ARÊGOS, E.M., S.A.
40	CULTURGUARDA - Gestão da sala de espetáculos e actividades culturais, EM
41	CULTURVAL - Gestão de Equipamentos Culturais de Vila Real, EEM
42	DESMOR EEM Gestão de Instalações Desportivas
43	DLCG - Desporto, Lazer e Cultura de Gouveia, EEM.
44	E. P. R. M. - Escola Profissional de Rio Maior, Lda
45	EAMB - Esposende Ambiente, EEM
46	ECALMA - Empresa Municipal de Estacionamento e Circulação de Almada
47	ECOBEIRÃO - Sociedade para o Tratamento de Resíduos Sólidos do Planalto Beirão, EIM SA
48	ECOLEZÍRIA - Empresa Intermunicipal para o Tratamento de Resíduos Sólidos, EIM
49	EDC Mármore - Empresa Gestora das Áreas de Deposição Comum dos Mármore, S. A.
50	EDEAF - Entidade Empresarial municipal de desenvolvimento de Alfândega da Fé, EEM
51	EDUCA - Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra EEM
52	EGEAC - Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural EEM
53	EHATB - Empreendimentos Hidroelétricos do Alto Tâmega e Barroso, SA
54	EMA - Estádio Municipal de Aveiro, EM
55	EMAC - Empresa de Ambiente de Cascais EM SA
56	EMAFEL - Empresa Pública Municipal de Ambiente de Felgueiras, EM
57	EMARP - Empresa Municipal de Águas e Resíduos de Portimão, EEM
58	EMARVR - Empresa Municipal de Água e Resíduos de Vila Real, EEM
59	EMCEL - EM Celoricense- Gestão de Espaços culturais e sociais, EEM
60	EMCR - Empresa Municipal de Cultura e Recreio, E.M.C.R. de Seia, E.M.

61	EMEL - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EEM
62	EMES - Empresa Municipal de Estacionamento de Sintra, EM
63	EMGHA - Empresa de Gestão do Parque Habitacional do Município de Cascais, EM SA
64	EMIA - Empresa Municipal de Infraestruturas de Azambuja, EM
65	EMPDS - Empresa Municipal de Promoção e Desenvolvimento social de Belmonte, EM
66	EMPET - Parques Empresariais de Tavira, EM
67	Empresa de Conceção, Execução e Gestão do Parque das Cidades Loulé/Faro, E. E. I. M.
68	Empresa Metropolitana de Estacionamento da Maia, EEM
69	Empresa Municipal de Água e Saneamento de Beja, EEM
70	Empresa Municipal de Desportos de Barcelos, EEM
71	Empresa Municipal de Educação e Cultura de Barcelos, EM
72	EMSUAS - Empresa Municipal de Serviços de Alcácer do Sal, EM
73	EMUNIBASTO - Empresa de Serviços para a Educação, Formação, Cultura, Desporto, Tempos Livres e Turismo, EM
74	ENASEL - Turismo e Cinegética, SA.
75	EPF - Ensino Profissional de Felgueiras, LDA.
76	EPMAR - Empresa pública municipal de águas, resíduos e equipamentos de Vieira do Minho, EM
77	EPUL - Empresa de Urbanização de Lisboa, EEM
78	Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora, EM
79	Escola Profissional da Mealhada, Lda
80	ESPAÇO MUNICIPAL- Renovação urbana e gestão do património, EEM
81	ESPOSENDE 2000 - Actividades Desportivas e Recreativas, EEM
82	ESPROSER - Escola Profissional, SA
83	ESUC - Empresa de Serviços Urbanos de Cascais, EM.
84	ETE-Empresa de Turismo Estoril EM SA
85	ÉVORA VIVA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM.
86	EXPOBEJA - Sociedade para a Gestão do Parque de Feiras e Exposições, EM
87	Fagar - Faro Gestão de Águas e Resíduos, EM
88	Falcão - Cultura Turismo e Tempos Livres, EM
89	FEIRA VIVA, CULTURA E DESPORTO, EEM
90	FERIMO - Sociedade Imobiliária, SA
91	FESNIMA, Empresa Pública de Animação de Olhão, EEM
92	Figueira Domus, EEM
93	Figueira Grande Turismo, EEM
94	Figueira Paraíndústria - Gestão de Parques, SA
95	FIGUEIRA PARANOVA - Renovação e Desenvolvimento Urbano EM
96	Figueira Parques - Empresa Pública Municipal de Estacionamento da Figueira da Foz, EEM
97	Figueira Verde - Agricultura e Industrias Agro-Alimentares, EM
98	Figueira, Cultura e Tempos Livres,EEM
99	Fluviário de Mora, EEM
100	Fortaleza de Cascais, EEM
101	FOZCOACTIVA - Gestão de equipamentos desportivos e culturais, EEM
102	FozCóalInvest - Energia, Turismo e Serviços, EM
103	FTM - FUNDAÇÃO TURISMO EM
104	FUNDÃOVERDE - Espaços e Jardins, EM.
105	FUTURLAGOS - Entidade Empresarial para o Desenvolvimento, EEM
106	GAIANIMA - Equipamentos Municipais, EEM
107	GAIASOCIAL - Entidade Empresarial Municipal de Habitação, E. E. M.
108	GAIURB - Gestão Urbanística e da Paisagem Urbana de Gaia, EEM
109	GEBALIS - Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EEM
110	GEDAZ - Gestão de Equipamentos Desportivos de Azeméis, EEM
111	GEMC, EM – Gestão de Equipamentos do Município de Chaves, EEM
112	GESAMB - GESTÃO AMBIENTAL E DE RESÍDUOS EIM
113	GESLOURES - Gestão de Equipamentos Sociais, EM
114	GESPAÇOS - Gestão de Equipamentos Desportivos, EM
115	GESRUDA - Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EM
116	Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto , EEM
117	Gestão do Parque de Ciência e Tecnologia da Maia
118	GF - Gestão de Projectos e Fiscalização de Obras, SA
119	GIATUL- Empresa municipal para gestão de infraestruturas em actividades turísticas
120	Gondomar Coração de Ouro, EM
121	Guarda Cidade Desporto, EM
122	HABEVORA – Gestão Habitacional, EEM
123	HABISOLVIS - Empresa Municipal de Habitação Social de Viseu, EM
124	HABITÁGUA - Serviços Domiciliários, Lda

125	HABITAR S. JOÃO - Empresa Municipal de Habitação, EEM
126	Hotel Turismo da Guarda, Lda
127	HPEM - Higiene Pública, EEM
128	ICOVI - Infraestruturas e concessões da Covilhã, EEM
129	INFRALOBO - Empresa de Infraestruturas de Vale do Lobo, EM
130	INFRAMOURA - Empresa de Infraestruturas de Vilamoura, EM
131	INFRAQUINTA - Empresa de Infraestruturas da Quinta do Lago, EM
132	INFRATROIA - Empresa de Infra-estruturas de Tróia, EM.
133	INOVA -Empresa de Desenvolvimento Económico e Social de Cantanhede, EEM
134	INOVOBEJA - Empresa Municipal de Desenvolvimento, EM
135	INTERMINHO - Sociedade Gestora de Parques Empresariais, EM.
136	ISERBATALHA - Gestão de Equipamentos Urbanos, Cultural e Inserção, EEM
137	LAGOS EM FORMA - Gestão Desportiva, EEM
138	LAMEGO CONVIDA - Gestão de Equipamentos Municipais, EEM
139	LEIRISPORT - Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, EM.
140	LEMO - Laboratório de Ensaios de Materiais de Obras, EIM
141	Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM
142	Lógica - Sociedade Gestora do Parque Tecnológico de Moura, E.M.
143	Loulé Concelho Global, EM. Unipessoal, SA
144	LOURES PARQUE, Empresa Municipal de Estacionamento, EM
145	Lousada Séc XXI - Actividades Desportivas e Recreativas, EM
146	MAFRATLÂNTICO - Vias Rodoviárias, EM
147	MAIAMBIENTE - Empresa Municipal do Ambiente, EM.
148	Matadouro Regional de Monção, EM
149	Matosinhos MH - Entidade Empresarial Municipal de Habitação de Matosinhos EM.
150	MELSPORT - Melgaço, Desporto e Lazer, EM
151	Mercado Municipal de Évora, SA.
152	Mercado Municipal de Faro, SA
153	Mercado Municipal de Portalegre, SA
154	Mercados de Olhão, EM
155	MERTURIS - Empresa Municipal de Turismo, EM.
156	MERVAL - Empresa Municipal de Gestão de Mercados e de Promoção de Projectos de Desenvolvimento Local, EM.
157	Metropolitano Ligeiro de Mirandela, S. A.
158	MINHOCOM, Gestão de Infraestruturas de Telecomunicações, EIM
159	MIRANDA CULTURAL & RURAL, EM
160	MMB - Mercado Municipal de Bragança, EM
161	MOBITRAL - Móveis Tracionais Alentejanos
162	Monteges - Gestão de Equipamentos Sociais, EM
163	Moveaveiro - Empresa Municipal de Mobilidade, EM
164	MS -Matosinhos Sport, Empresa Municipal de Gestão e Equipamentos Desportivos e de Lazer, E. E. M.
165	Município - Gestão de Equipamentos e Património do Município de Odivelas, EM
166	Município, SA - Empresa de Cartografia e Sistemas de Informação, SA
167	Naturtejo - Empresa de Turismo, EIM
168	Nazaré Qualifica, EM.
169	Nova Covilhã, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM
170	NOVA MEDA - Empresa Gestora de Equipamentos Municipais, E. E. M.
171	NOVBASURIS - Empresa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana, EM, SA
172	ÓBIDOS PATRIMONIUM - EEM
173	Óbidos Requalifica, EEM
174	OEIRAS VIVA - Gestão de Equipamentos Sócio-Culturais e Desportivos, EM
175	OURÉMVIVA - Gestão de Eventos, Serviços e Equipamentos, EEM
176	Ovar Forma - Empresa Municipal para o Ensino e Formação, E. M.
177	PALMELA DESPORTO - Entidade empresarial local de gestão de espaços e equipamentos desportivos municipais, EEM
178	PARKURBIS - Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, S. A.
179	Parque Biológico de Gaia, E. E. M.
180	PARQUES TEJO, Parqueamentos de Oeiras, EM
181	PAVIMAFRA - Infraestruturas e Rodovias, EM, SA
182	PEB - Empresa Parque de Exposições de Braga, E.M.
183	Penafiel Activa, Entidade Empresarial Local, EEM
184	Penafiel Verde - Entidade Empresarial Local, E. E. M.
185	PENAPARQUE 2 - Gestão e Promoção de Equipamentos Municipais de Penacova, EM
186	PFR Invest – Sociedade de Gestão Urbana EM
187	Pisoeste - Parque de Inertes e Serviços do Oeste EEIM

188	PMU-POMBAL, MANUTENÇÃO URBANA EM
189	Portimão Urbis SGRU - Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana E.M., S.A.
190	Porto Lazer, EEM
191	PAZILÂNDIA, Turismo e Ambiente, E. E. M.
192	Primus
193	PRODESO - Ensino Profissional, Lda.
194	PROENÇATUR - Empresa de Turismo de Proença, EM
195	PROFIACADEMUS - Escola Profissional de Santa Comba Dão, Unipessoal, Lda.
196	PROMOTORRES EEM
197	PRORURIS - Empresa municipal de desenvolvimento rural de Vinhais, EEM
198	PROVIVER, EEM
199	Qualidade de Basto, Empresa para o desenvolvimento do Tecido Económico Local, EM
200	REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, E. I. M.
201	Renovarum - Renovação Urbana da Maia, Lda.
202	RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos, E. I. M.
203	RESIDUOS DO NORDESTE, EIM
204	RIBEIRAPERA - Sociedade para o Desenvolvimento de Castanheira de Pêra, S. A.
205	RUMO 2020, EM
206	Sabugal +, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM
207	SAP - Serviço de Apoio a Praias, EM
208	SATU - OEIRAS - SISTEMA AUTOMÁTICO DE TRANSPORTE URBANO, E.M., S.A.
209	SCALABISPORT - Gestão de equipamentos e actividades desportivas, EEM.
210	SERPOBRA - SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM
211	Sintra Quorum - Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, EEM
212	SITEE - Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, EM
213	SRUFátima - Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EEM
214	TAVIRA VERDE - Empresa Municipal do Ambiente, EM.
215	Teatro Aveirense Lda
216	Teatro Circo de Braga, S. A.
217	Teatro Municipal de Faro, EM
218	TEGEC - Trancoso Eventos - Empresa Municipal de Gestão Equipamentos Culturais e de Lazer, EEM
219	TEMA - Teatro Municipal de Aveiro, EM
220	TERMALISTUR - Termas de São Pedro do Sul, E. E. M.
221	TERNISA - Termas da Fadagosa de Nisa
222	Terra de Paixão, EEM
223	TRATOLIXO - Tratamento de resíduos sólidos, EIM
224	TREVOESTE - Tratamento e Valorização de Resíduos Pecuários, S. A.
225	TROFAGUAS - Serviços Ambientais, EEM
226	Trofa-Park, Empresa de Desenvolvimento e Inovação Empresarial, EM
227	TUB - Empresa de Transportes Urbanos de Braga, EM
228	TUMG - Transportes Urbanos da Marinha Grande, EM
229	TUR AREGOS, EM SA
230	Turimontesinho - Empresa Municipal de Promoção Turística, EEM
231	Turismo de Coimbra, E. M.
232	Turrisespacos - Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e Desportivos do Município de Torres Novas, E. E. M.
233	VALICOM, Gestão de Infraestruturas de Telecomunicações, E. I. M.
234	Vallis Habita - Sociedade Municipal de Gestão de Empreendimentos Habitacionais de Valongo, EM
235	VARZIM LAZER - EMPRESA MUNICIPAL DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS E DE LAZER, EEM
236	VIMÁGUA - Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, EIM, SA
237	VIMIOSO 2003 - Actividades Artesanais e Turismo do Vimioso, EM
238	VISEUNOVO - SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu SA
239	VITAGUIAR, EM - Apoio ao Desenvolvimento Agro-Indústrial, EM
240	Viverfundão - Promoção e Gestão das Condições Estruturais e Infraestruturais do Concelho do Fundão, EEM
241	VOUGAPARK - Parque Tecnológico e de Inovação do Vouga, EM
242	VRSA - Sociedade de Gestão Urbana, SRU EM SA 70220 M30-05-2007
243	WRC - WEB para a Região Centro, Agência de Desenvolvimento Regional, S. A.